



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FERNANDA RODRIGUES DA SILVA

GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL DAS ÁGUAS: O CASO DO COMITÊ DE
BACIA HIDROGRÁFICA DO LAGO DE PALMAS

PALMAS – TO

2020

FERNANDA RODRIGUES DA SILVA

**GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL DAS ÁGUAS: O CASO DO COMITÊ DE
BACIA HIDROGRÁFICA DO LAGO DE PALMAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, como requisito para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Dr. Airton Cardoso Cançado.

PALMAS – TO

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S586g SILVA, FERNANDA RODRIGUES DA .
GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL DAS ÁGUAS: O CASO DO
COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO LAGO DE PALMAS . /
FERNANDA RODRIGUES DA SILVA. – Palmas, TO, 2020.

315 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus
Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Doutorado) em
Desenvolvimento Regional, 2020.

Orientador: Aírton Cardoso CANÇADO

1. Água. Controle Social. . 2. Gestão Social. .3. Interesse Bem
Compreendido. . 4. Recurso de Uso Comum. . I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

FERNANDA RODRIGUES DA SILVA

**GESTÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL DAS ÁGUAS: O CASO DO
COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO LAGO DE PALMAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, como requisito para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Regional.

Data de Aprovação 29//09/2020

Banca examinadora:

avancado

Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado – UFT (orientador)

avancado

Prof. Dr. Fernan Vergara Figueroa. Examinador, UFT

avancado

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues. Examinador, UFT

avancado

Prof.(a) Dr.(a) Ariádne Scalfoni Rigo. Examinador (a), UFBA

avancado

Prof.(a) Dr.(a) Thelma Pontes Borges. Examinador (a), UFNT

*A Ti, Senhor, dedico esta
conquista, confiante que
continuarás a conduzir os meus
passos, em direção à Tua vontade,
que é boa, perfeita e agradável.”*
Romanos, 12:2.

AGRADECIMENTOS

*Hoje se finda mais uma etapa da minha vida, e nesse caminho o Senhor se fez presente a cada instante. A ti, meu **Deus**, dedico essa conquista, confiante que continuarás a conduzir os meus passos em direção à Tua vontade, que boa, perfeita e agradável. Lembre-me diariamente que Teu reino é sempre eterno, firmado em misericórdia, justiça e igualdade, bondade e fidelidade;*

*Aos meus pais, **Judite Rodrigues e Vilmar José**, pelo amor, compreensão e apoio em todos os momentos da minha vida. Não existe outro amor que consiga ser incondicional e demonstrar ao mesmo tempo um interesse tão grande e genuíno em minha felicidade. Vocês são tudo para mim!*

*Aos meus irmãos, **Bárbara Rodrigues e Rodrigo Alves**, obrigado pelo apoio, carinho e cuidado, a vida é doce ao lado de vocês. Vocês são os guardiões das minhas melhores recordações;*

*Aos meus orientadores de longa data, **Dr.^a Liliam Ghizoni e Dr. Magnus Emmendoerfer**, vocês despertaram em mim uma paixão pela pesquisa científica desde a minha graduação;*

*Ao professor, **Dr. Airton Cançado**, meu orientador, que me acompanhou nesses últimos quatro anos, obrigada professor por ter sido sempre construtivo. Apreendi muito ao seu lado. Gratidão pela parceria, incentivo e orientação;*

*Aos professores, **Dr. Fernan Vergara e Dr.^a Ariádne Scalfoni**, pela leitura atenta do projeto de tese e as fundamentais contribuições no exame de qualificação;*

*Aos membros do **Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas** que participaram da pesquisa doando os seus respectivos tempos para contribuir com esta tese. Em especial quero agradecer, ao **Sr. Marcino**, que me ensinou que independentemente do tamanho das nossas ações, elas farão diferenças no processo de preservação das águas enquanto um Recurso de Uso Comum;*

*As minhas amigas, **Jeany Castro; Anayetzin Rivera Hernández e Herlis Adiane**, que se fizeram presente em todo esse processo ao longo desses anos. Obrigada pelo carinho, pela atenção e pelo tempo que se dedicaram;*

*A todos os meus **colegas de trabalho** da Prefeitura Municipal de Palmas. O meu objetivo nunca teria sido alcançado se não houvesse pessoas incríveis ao meu lado transmitindo seu apoio e conhecimento. Em especial, quero agradecer a minha querida amiga, **Dr.^a Juscéia Garbelini**, a senhora sempre me aconselhou que desistir não é uma opção.*

*A todos os **professores, colegas, alunos e pessoas** que, diretamente ou indiretamente, cooperaram para esta tese e estiveram em oração durante os meus últimos quatro anos e que, por lapso de memória, não foram aqui citados.*

*A **Universidade Federal do Tocantins – UFT**, por ter sido uma das minhas fontes de inspiração na busca pelo conhecimento nos últimos 11 anos da minha vida.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dimensões teóricas para o Controle Social.....	24
Figura 2 – Aproximação teórica para a Gestão Social.	26
Figura 3 – Regiões Hidrográficas Brasileiras.....	37
Figura 4 – Sub-bacias Hidrográficas d Entorno do Lago	45
Figura 5 – Nova aproximação teórica para Gestão Social.....	94
Figura 6 – Dimensões teóricas para o Controle Social.....	108
Figura 7 – Recursos Hídricos Mundiais da Água por País.....	168

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 – Matriz Epistêmica.	49
Esquema 2 – Síntese das conexões entre a matriz teórica e as formas onto-epistemo- metodológicas.	60
Esquema 3 – Síntese das entrevistas realizadas por tipo de representação no CBHLP	61
Esquema 4 – Matriz da Tese	67
Esquema 5 – Categorias teóricas do Controle Social.	104
Esquema 6 – Matriz Epistêmica.	139
Esquema 7 – Matriz Epistêmica Proposta para Análise.	164
Esquema 8 – Matriz Epistêmica Proposta para Análise.	236
Esquema 9 – Síntese das conexões entre a matriz teórica e as formas onto-epistemo- metodológicas.	240
Esquema 10 – Síntese das entrevistas realizadas por tipo de representação no CBHLP	242

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das Finalidades e Competências do CBHLP.	46
Quadro 2 – Síntese das Questões de Pesquisa.....	47
Quadro 3 – Síntese da Agenda de Pesquisa.....	50
Quadro 4 – Estrutura da tese	52
Quadro 5 – Síntese das Questões de Pesquisa.....	55
Quadro 6 – Lista dos Documentos da Pesquisa Documental	58
Quadro 7 – Quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum	62
Quadro 8 – Síntese das Questões de Pesquisa.....	234
Quadro 9 – Lista dos Documentos da Pesquisa Documental	239
Quadro 10 – Quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum	242

*“Ser um bem universal
Podendo assim desfrutar
Ter controle social
Nas águas saborear*

*Um gesto, uma gestão,
Construída por muitas mãos,
Trás em si inspiração
Que resplandece e nos encoraja*

*Que brote cada vez mais
Que transforme em mananciais
E que sacie nossa sede
Multiplicando a inclusão*

*Pois a água é um bem
De sabor e sem igual
Que transforma a cada instante
De forma fenomenal*

*Façamos nossa gestão,
Compartilhando em sociedade,
Controlando a vontade
De viver cada vez mais”*

Fernanda Rodrigues

RESUMO

SILVA, Fernanda Rodrigues da. **Gestão Social e Controle Social das águas**: o caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. 2020. 315 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – PPGDR-UFT, Palmas, 2020.

Esta tese explora algumas das possíveis relações entre Controle Social e Gestão Social no âmbito da Governança Hídrica, e pretende contribuir para a ampliação das perspectivas teóricas do conceito do Interesse Bem Compreendido. Considera-se no escopo desta tese que a água é o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do nosso planeta. Desta forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter sua gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Para tanto, tem-se como objetivo geral compreender e discutir com base no quadro de análise construído, qual o papel que um Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social. Para tanto, foi escolhido um caso para estudo: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, localizada no estado do Tocantins, Brasil. Para esta análise, foi utilizada a entrevista semiestruturada com atores do Poder Público, usuários da água, sociedade civil organizada; análise dos documentos oficiais do Comitê; análise de dados do governo e observação direta in loco. Os dados coletados foram avaliados por meio do método da análise de conteúdo e sistematizados em oito categorias: soberania popular voltada para o bem comum; transparência; participação social; ferramentas de controle social; esfera pública; dialética negativa; interesse bem compreendido e emancipação. A partir desse quadro teórico proposto, exploraram-se essas categorias no âmbito das ações de gestão desempenhadas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Os resultados da pesquisa parecem indicar que alguns membros desse Comitê, ao refletirem sobre a água enquanto um RUC, entendem que ela poderia estar sujeita ao Controle da Sociedade sobre as Ações do Estado via Gestão Social. Entretanto, em termos efetivos de ações desempenhadas pelo referido Comitê, os dados apontados pelos respondentes indicam que este, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão de um RUC, até então, não vinha desempenhando de modo pleno (efetivo) uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social.

Palavras-chave: Água. Controle Social. Gestão Social. Interesse Bem Compreendido. Recurso de Uso Comum.

ABSTRACT

SILVA, Fernanda Rodrigues da. **Social Management and Control of Waters:** the case of the Lago de Palmas Watershed Committee. 2020. 315 f. Thesis (Doctorate). Postgraduate Program in Regional Development at the Federal University of Tocantins - PPGDR-UFT, Palmas, 2020.

This thesis explores some of the possible relations between Social Control and Social Management within the scope of Water Governance, and aims to contribute to the expansion of the theoretical perspectives of the concept of Interest Well Understood. It is considered in this thesis that water is one of the most important Resources of Common Use of our planet. Thus, it is understood that a collective space that deals with such a relevant Resource of Common Use should have its management subjected to Social Control implemented via Social Management, in line with its theoretical category of Interest Well Understood. Thus, our general objective is to understand and discuss, based on the analysis framework constructed, what impact a Hydrographic Basin Committee has on water management from the perspective of the concept of Social Control implemented via Social Management. To this end, we chose a case study: the Lake Palmas Hydrographic Basin Committee, located in the state of Tocantins, Brazil. For this analysis, a semi-structured interview with government officials, water users, and the organized civil society was carried out besides the analysis of the Committee's official documents and of government data, plus direct on-site observation. The collected data were evaluated using the content analysis method and systematized into eight categories: popular sovereignty aimed at the common good; transparency; social participation; social control tools; public sphere; negative dialectic; interest well understood and emancipation. Based on this proposed theoretical framework, the categories were explored within the scope of the management actions performed by the Lake Palmas Hydrographic Basin Committee. The survey results seem to indicate that some members of this Committee, when reflecting on water as a Resources of Common Use, came to understand that it could be subjected to Society's Control over State Actions via Social Management. However, in effective terms of actions performed by the referred Committee, the data pointed out by the respondents indicate that such Committee, as a collective decision-making body related to the management of a Resource of Common Use, until then, had not been fully performing (effectively) Management subjected to Social Control implemented via Social Management.

Keywords: Water. Social Control. Social Management. Interest Well Understood. Common Use Resource.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Agência Nacional das Águas

APROEST – Associação de Produtores Rurais do Sudoeste

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBH-DG1 – Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande

CBHLP – Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CSBAG – Grupo de Defesa do Orçamento da Sociedade Civil

CS-ES – Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade

CS-ESM – Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo

CS-SE – Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado

CS-SSM – Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma

DQA – Diretiva-Quadro Europeia sobre a Água

ECP – Estado de Calamidade Pública

FAMA – Fórum Alternativo Mundial da Água

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FMA – Fórum Mundial das Águas

GJC – Grupo Jaime Câmara

GWP – Parceria Mundial para a Água

IAC/UFT – Instituto de Atenção às Cidades da Universidade Federal do Tocantins

IAD – Institutional Analysis and Development

IBC – Interesse Bem Compreendido

ICPDR – Comissão Internacional para a Proteção do Rio Danúbio

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INEMA – Instituto de Meio Ambiente de Recursos Hídricos

IPE-MED – Instituto Mediterrâneo de Prospectiva Econômica Mundial

LAPAs – Planos Locais de Adaptação à Ação

LAWCO – Escritório de Água e Comunidade da Autoridade Local

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LEG – Grupo de Especialistas dos Países Menos Desenvolvidos

LOA – Lei Orçamento Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCCICC – Comitê de Coordenação de Iniciativas de Mudança do Clima com Várias Partes Interessadas

MP-BA – Ministério Público Estadual

MP-TO – Ministério Público do Estado do Tocantins

ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

ONGs – Organizações Não Governamentais

OSCs – Organizações da Sociedade civil

PANA – Programa de Ação Nacional de Adaptação

PGDR/UFT – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PPA – Plano Plurianual

PSE – Pagamento por Serviços Ecossistêmicos

PUR – Planejamento Urbano e Regional/Demografia

RGS – Rede de Pesquisadores em Gestão Social

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RUC – Recurso de Uso Comum

SASSCAL – Centro de Serviço de Ciências do Sul da África para Mudanças Climáticas e Gestão de Terras Adaptativas

SE – Situação de Emergência

SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SIN – Sistema Interligado Nacional

SINGERH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SIWI – Instituto Internacional da Água de Estocolmo

SSD – Sistema de Apoio à Decisão

SUWASA – Programa Sustentável Hídrico e de Saneamento na África

SUS – Sistema Único de Saúde

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicações

UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UWASNET – Rede de ONGs de Água e Saneamento

WASH – Programa Água, Saneamento e Higiene

WSSCC – Conselho Colaborativo de Abastecimento Hídrico e Saneamento

WWF – Fundo Mundial para a Natureza

SUMÁRIO

PRIMEIRA PARTE	18
1 INTRODUÇÃO	19
1.1 Delimitação do Tema.....	21
1.2 Estrutura da Tese	50
2 METODOLOGIA.....	53
2.1 Abordagens Metodológicas	53
2.2 Métodos e Procedimentos.....	56
2.3 Análise Temática	63
REFERÊNCIAS	69
SEGUNDA PARTE - ARTIGOS	79
ARTIGO 1 - COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL E SUA INTERSEÇÃO COM AS ABORDAGENS DA GESTÃO SOCIAL	80
1 INTRODUÇÃO	81
2 REFERENCIAL TEÓRICO	83
2.1 Os Sentidos do Controle Social	83
2.2 Gestão Social	90
3 METODOLOGIA.....	96
4 COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL: UMA RELEITURA DA ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL.....	98
4.1 Dimensões de análise presentes nas abordagens do Controle Social	98
4.2 Delimitação das categorias teóricas do Controle Social: Democracia, Cidadania e Gestão Social	103
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
REFERÊNCIAS	112
ARTIGO 2 - INTERESSE BEM COMPREENDIDO: UMA NOVA ALTERNATIVA INSTIGADORA DA CULTURA SOCIOPOLÍTICA EXERCIDA PELA PRÓPRIA SOCIEDADE SOBRE AS AÇÕES DO ESTADO	119
1 INTRODUÇÃO	120
2 INTERESSE BEM COMPREENDIDO.....	124
3 A DEMOCRACIA BRASILEIRA A PARTIR DO MARCO CONSTITUCIONAL DE 1988	128
4 A (RE)CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA: UMA NOVA CULTURA SOCIOPOLÍTICA IMPULSIONADA PELA PRÓPRIA SOCIEDADE CIVIL	135
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS	146
ARTIGO 03 - GESTÃO DAS ÁGUAS DO GLOBAL AO LOCAL: UM OLHAR VOLTADO PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE PLANETÁRIA NO PROCESSO DE GOVERNANÇA DE UM RECURSO DE USO COMUM.....	152
1 INTRODUÇÃO	153

2 CONTROLE SOCIAL VIA GESTÃO SOCIAL: UM IMPULSO AO DESENVOLVIMENTO DELIBERATIVO	156
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	164
4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS ÁGUAS: UMA PERSPECTIVA DO CENÁRIO GLOBAL AO LOCAL	166
4.1 A participação social na gestão das águas no cenário global	170
4.2 A participação social na gestão das águas no cenário nacional.....	188
4.3 A participação social na gestão das águas no cenário local	197
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	203
REFERÊNCIAS	210
ARTIGO 4 - GESTÃO SOCIAL DA ÁGUA: A BACIA HIDROGRÁFICA DO LAGO DE PALMAS.....	219
1 INTRODUÇÃO	220
2 O CONTROLE SOCIAL VIA GESTÃO SOCIAL: UMA ALTERNATIVA DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS DE USO COMUM.....	225
3 PERCURSOS METODOLÓGICOS	234
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	245
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	274
REFERÊNCIAS	281
TERCEIRA PARTE	288
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS DAS PESQUISAS	289
APÊNDICE 1: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	308
APÊNDICE 2: CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	310
APÊNDICE 2: ROTEIRO DA ENTREVISTA	312
APÊNDICE 3: FORMULÁRIO DE REGISTRO DE OBSERVAÇÕES	315

PRIMEIRA PARTE

1 INTRODUÇÃO

“A água é esquisita. É um líquido, quando deveria ser um gás; expande quando deveria contrair; e dissolve quase tudo que toca, se tiver tempo suficiente. No entanto, sem a esquisitice da água, a terra deveria ser mais uma bola de gelo sem vida no espaço.”

Yuan T. Lee, Prémio Nobel da Química em 1986¹.

Água, o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do nosso planeta. A água é uma substância essencial para a natureza terrestre em sua base mais fundamental; dos pontos de vista químico, físico e biológico, o principal constituinte de toda a vida orgânica do planeta Terra. Para as sociedades humanas, além de um elemento vital, a água é também um importante componente social, político e econômico. Enquanto recurso utilizável trata-se de um fator estratégico, finito em sua capacidade de uso e aproveitamento (TRINDADE; SCHEIBE, 2019).

A maior parte dos recursos hídricos renováveis e disponíveis são as chamadas águas superficiais (rios, lagos, reservatórios). Todavia, estas representam uma parcela muito pequena dos recursos de água doce do planeta, cerca de 0,0072% do volume total de água. Esse volume pode ser expandido nas regiões que captam uma parte da água armazenada em aquíferos; no entanto, isso requer planejamento e uma gestão integrada e eficiente para essa aplicabilidade (FMA, 2018a).

Segundo dados do Programa Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, o consumo mundial de água aumentou em seis vezes nos últimos cem anos e continua a crescer de forma constante a uma taxa de cerca de 1% ao ano como resultado do aumento populacional, do desenvolvimento econômico e das mudanças nos padrões de consumo. Aliada a um abastecimento de água cada vez mais irregular e incerto, a mudança climática agravará a situação de regiões que já apresentam escassez desse recurso e provocará estresse hídrico em regiões onde os recursos hídricos ainda são abundantes (UNESCO, 2020).

A degradação dos ecossistemas é uma das principais causas dos crescentes desafios relativos à gestão da água. Embora cerca de 30% das terras em todo o mundo permaneçam com cobertura florestal, pelo menos dois terços dessa área se encontram em estado de degradação. A maioria dos recursos do solo em todo o mundo, especialmente em terras destinadas à produção agrícola, encontra-se em condições apenas razoáveis, precárias ou muito precárias, e a perspectiva atual é de que essa situação piore, com graves impactos

¹ Yuan T. Lee, Prémio Nobel da Química em 1986, citado por Lynn Harris numa nota sobre o trabalho de Yuan T. Lee em 1990: <http://www2.lbl.gov/ScienceArticles/Archive/lee-water-research.html>.

negativos no ciclo da água. Estima-se que, desde 1900, entre 64% e 71% das zonas úmidas de todo o mundo foram perdidas devido às atividades humanas. Todas essas mudanças têm gerado impactos negativos na hidrologia, desde a escala local até a escala regional e mundial (UNESCO, 2018).

A gestão dos usos das águas de forma integrada representa um amplo desafio para a sociedade planetária. Além disso, gerir o uso da água já num cenário em que as questões ambientais vieram à tona, onde boa parcela da população mundial já não aceita a apropriação indiscriminada da natureza e enfatiza a necessidade de preocupação com as gerações futuras, exige do gestor uma visão da gestão da água para além da simples ideia de que ela representa apenas um recurso econômico. Dessa forma “a água é, em última instância, um bem público essencial para a vida humana” (SILVA, O., 2015, p. 58).

Diante desse contexto se faz necessário disciplinar a distribuição das águas para evitar conflitos e assegurar o direito do uso da água a todos os cidadãos planetários por meio de uma efetiva governança hídrica. A governança hídrica está relacionada a sistemas que têm as qualidades de responsabilização, transparência, legitimidade, participação pública, justiça e eficiência (UNESCO, 2019).

A governança hídrica envolve medidas e mecanismos que requerem a efetiva implementação política juntamente com sanções contra o baixo desempenho, atos ilegais ou abusos de poder. Responsabilizar os tomadores de decisão demanda habilidade, vontade e preparação entre os detentores dos direitos, ou mesmo seus representantes, para investigar as ações e as omissões, tendo como base a transparência, a integridade e o acesso à informação (UNESCO, 2019).

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, desenvolver a governança dos recursos hídricos demanda mudanças e processos participativos que contribuam e valorizem vozes novas e diversificadas para que as pessoas possam, como detentoras de direitos, influenciar nas decisões que afetam direta ou indiretamente suas vidas. Requer transformações de tendências e discriminação arraigadas e inconscientes que visem mudanças de atitudes e normas dentro das instituições e em todos os níveis. Isso implica também exigir o reconhecimento dos estados como os principais detentores de obrigações para assegurar que os direitos humanos à água potável e ao saneamento se materializem para todos, de maneira não discriminatória (UNESCO, 2019).

Visando um detalhamento melhor das especificidades seguidas nesta tese, optou-se por separar as discussões ao longo desta introdução em duas partes. A primeira aborda

aspectos relevantes do debate sobre Controle Social, Gestão Social, Interesse Bem Compreendido e Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC bem como são apresentadas as justificativas que originaram este trabalho, as problematizações seguidas, o pressuposto de pesquisa e os objetivos adotados ao longo dos estudos. E, por fim, a segunda exibe a estruturada analítica da tese.

1.1 Delimitação do Tema

Os recursos hídricos, embora renováveis, são limitados e nem sempre suficientes para atender a todos. O debate e a reflexão sobre a temática da água e sua gestão sustentável e integrada são tão importantes quanto complexos. Os múltiplos problemas e desafios inerentes à sua gestão não se limitam às escalas local, nacional ou regional, pelo que a cooperação internacional assume particular importância na melhoria das condições de vida e na prevenção de conflitos (BAPTISTA *et al.*, 2018).

Nesse cenário, o reconhecimento pelas Nações Unidas do acesso à água potável e ao saneamento como direitos humanos e à própria definição de um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS, especificamente devotado a estas problemáticas², são exemplos da relevância do tema e da crescente necessidade de cooperação, gestão e controle em nível global (BAPTISTA *et al.*, 2018).

Na presente tese, adotou-se como conceito de Sustentabilidade a concepção emitida na Declaração de Sustentabilidade, elaborada em Brasília durante o Fórum Mundial das Águas –

² Em função da relevância dos detalhes dos dados relativos ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 – Água Limpa e Saneamento –, para fins didáticos, optou-se por reproduzir aqui suas principais metas: 6.1 até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos; 6.2 até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade; 6.3 até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando o despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente; 6.4 até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, além de reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água; 6.5 até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado; 6.6 até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos; 6.6a até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso; 6.6b apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. Disponível em <<http://www.estrategiaods.org.br/os-ods/ods6/>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

FMA, pelo Grupo Focal de Sustentabilidade³, em 23 de março de 2018, que a considerou como sendo o desenvolvimento humano construído em harmonia com o meio ambiente. Isso conduz ao respeito pela biodiversidade, pelos direitos humanos (especialmente o Direito Humano à Água e ao Saneamento de 2010) e responde às necessidades básicas de uma vida digna (FMA, 2018).

A Declaração de Sustentabilidade do FMA (2018, p. 02) adverte que “a água está entre os recursos mais ameaçados e mais necessários para a humanidade e para os ecossistemas do Planeta (especialmente as águas subterrâneas e as grandes bacias, como a Amazônica), a biodiversidade e o clima”. A água possui manifestações claras que a tornam singular, ou seja, essa molécula tão pequena que mantém a população planetária viva e que modela o nosso ambiente e a nossa vida apresenta improváveis propriedades únicas ou muito próximas disso. Para quem lida com a água e a trata como um bem maior indispensável, a abordagem adotada ao nível microscópico é provavelmente uma curiosidade que “reforça a noção do valor singular da água e a urgência da sua proteção, pois não tem substituto. Para além dela... é o deserto” (ROMÃO, 2018, p. 74).

Em estrita consonância com essas novas preocupações, a Declaração de Sustentabilidade do FMA (2018, p. 04) chama a atenção para os valores atribuídos à água e enfatiza que o valor da água “deve ser entendido além do seu sentido econômico reconhecendo-a como patrimônio cultural, medicinal, tradicional e social”; além do que a declaração adverte que “o sistema de ensino deve transmitir isto aos mais jovens, começando pelos mais vulneráveis”.

A água representa uma temática inteiramente transversal, que ainda carece de diálogos coesos. Tal necessidade foi também enfatizada na própria Declaração de Sustentabilidade que lembrou que as questões relativas à água não devem ser abordadas em “contextos onde a paz, os direitos humanos, a equidade, o respeito pelo gênero, a igualdade e a educação estão ausentes. Devido à natureza transversal da água, especialistas e outras partes interessadas no tema devem melhorar a cooperação com outros setores e olhar fora da caixa de água” (FMA, 2018, p. 03).

A Declaração de Sustentabilidade explica que as questões da água não devem mais ser consideradas em particular, concentrando-se apenas na parte terrestre do ciclo da água (das nascentes à foz, incluindo as águas subterrâneas), mas têm de estar fortemente relacionadas aos oceanos e à atmosfera, como um ciclo único. Em todas as instituições e processos de

³ Liderado pela presidente do CEBDS, Marina Grossi, e pela líder do 2030 Water Resources Group, ligado ao World Bank Water Practice, Karin Krchnak.

tomada de decisão, abordagens setoriais devem ser questionadas e ferramentas devem ser construídas para garantir a coerência. A gestão integrada eficiente da água precisa ser implementada nos diferentes níveis da bacia hidrográfica. A sustentabilidade da água depende criticamente da conservação, restauração e manejo adequado dos ecossistemas, como as florestas. O documento diz claramente que as soluções baseadas na natureza, especialmente para sustentar um novo modelo de cidade, não são opcionais (FMA, 2018).

A declaração recomenda, além disso, uma colaboração e cooperação forte, democrática e inclusiva envolvendo a sociedade em geral. Reunindo as comunidades de povos indígenas e grupos minoritários, setor privado e financeiro, acadêmicos e formuladores de políticas, parlamentos e autoridades locais bem como associações nacionais de recursos hídricos (FMA, 2018).

Dessa perspectiva, a fim de garantir um futuro sustentável para o mundo é indispensável que a sociedade planetária se comprometa e enfrente os crescentes desafios impostos à gestão da água, mediante um efetivo desempenho das ações e mecanismos do Controle Social das águas via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido.

Sabe-se que existem inúmeras conceptualizações e aplicações diversas de “Controle Social” que levam em consideração distintos fatores pelo mundo. Nesse sentido, as discussões inerentes à temática do Controle Social são complexas e carregam uma gama de percepções e caracterizações, o que justifica a realização de pesquisas voltadas à interação das diversas formas de controle na sociedade. O próprio termo Controle Social vincula-se a múltiplos entendimentos que fragmentam, hibridizam e recompõe o conceito sob vários aspectos. No entanto, essa pluralidade epistemológica do conceito possibilita encontrar finalidades sociais que viabilizam seu uso em diversos contextos da esfera social (BOUQUET, 2012; GOMES, 2019).

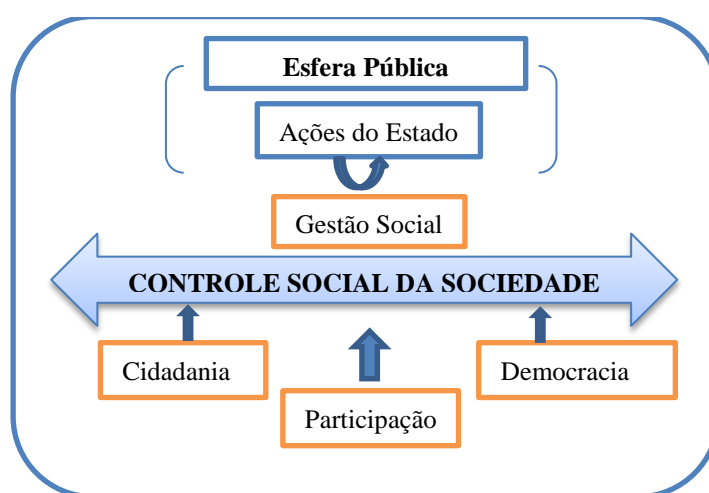
A lista de autores brasileiros e estrangeiros que se debruçam sobre o tema é extensa. Como recorte para esta tese, foram consideradas as discussões de teóricos como Parsons, Blanco e Pérez (1966), Motta (1979), Martins (1989), Alvarez (2004), Castro (2008), Pinto (2008), Faria e Meneghetti (2011), Ferreira *et al.* (2011), Siqueira *et al.* (2011), Bouquet (2012), Loureiro *et al.* (2012), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012), Bodê de Moraes e Berlatto (2013) e Gomes (2019), dentre outros, com o intuito de entender melhor a temática, especificamente, no que tange ao Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado, que representa o foco essencial da presente tese.

É nesse contexto que se analisa nesta tese o conceito de Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social, em seus múltiplos enfoques. Naturalmente, o tema não foi esgotado, mas o desígnio desta pesquisa foi evidenciar a complexidade das abordagens relativas ao Controle Social como conceito multifacetado.

Ao se avaliar sinteticamente as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social, foi possível constatar que as próprias características do modo de Gestão Social foram encontradas nos fundamentos teóricos do Controle Social, os quais visam o desenvolvimento da participação cidadã – isso em razão do que já foi referido sobre a Gestão Social ser uma das próprias categorias teóricas do Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado.

Nessa perspectiva, adotou-se como um dos instrumentais teóricos da presente tese a concepção da modalidade do Controle Social⁴ exercido pela sociedade sobre as ações do Estado como sendo o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas. Neste sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social (SILVA, F., 2015). A sinopse dessa conceituação pode ser conferida na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Dimensões teóricas para o Controle Social.



FONTE: Silva (2015, p. 137).

⁴ As especificidades presentes em tal conceituação podem ser vistas de maneira mais pormenorizada na dissertação de mestrado intitulada: “Controle Social: a gestão social das ações do Estado” (SILVA, F., 2015), da qual esta tese pode ser considerada uma continuidade.

Com este conceito em mente, percebe-se que não existe Controle Social sem uma cidadania ativa, sem a qual, conseqüentemente, não haverá processos democráticos nas instâncias de Controle Social, isto é, as concepções oriundas desta nova leitura realizada no Brasil preveem uma triangulação entre Controle Social, cidadania e democracia.

A Gestão Social⁵, por sua vez, é apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697) como sendo o processo de “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Abordagem esta que apresenta estreita ligação com o conceito de Interesse Bem Compreendido (CANÇADO, 2011) e que tem sido adotada por parte dos pesquisadores do campo da Gestão Social.

A opção, nesta tese, por essa abordagem como instrumental analítico ocorre por três razões: i) ela possui uma tradição no campo (considerando estudos anteriores), ii) tem um quadro teórico mais definido se comparada às demais e, iii) nos permite clareza, dadas as suas categorias teóricas, para compreender e discutir com base em um quadro de análise construído qual o papel do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social.

Para compreender as bases da Gestão Social faz-se necessário conhecer também o que constitui a Gestão Estratégica, que é diametralmente oposta a ela. Tenório (2013, p. 12) define a Gestão Estratégica como sendo “processos de tomada de decisão nos quais, necessariamente, o objetivo é atender à *res privatae*, ao bem privado, no qual o lucro é a principal referência a ser alcançada”. O tipo de gestão adotado na lógica da Gestão Estratégica é um dos mais proeminentes no mundo contemporâneo. A este respeito, Tenório (2010) enfatiza que a Gestão Estratégica faz parte da concepção predominante no ensino, na pesquisa e na prática da administração, como também de todas as demais áreas ligadas ao contexto econômico.

Pensar possibilidades inovadoras de gerenciamento no âmbito da Gestão Pública é um dos desígnios da Gestão Social. A dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão Estratégica⁶ é fruto das próprias realidades díspares existentes na ordem social. Assim, nas

⁵ Um aprofundamento dos fundamentos dessa conceituação pode ser encontrado na tese “Fundamentos Teóricos da Gestão Social” (CANÇADO, 2011).

⁶ A Gestão Estratégica atua determinada pelas forças de mercado, sendo um processo de gestão que privilegia a competição e tem o lucro como finalidade. Contrariamente, a Gestão Social é um processo de gestão que prima pela concordância, no qual o outro deve ser incluído, sendo o interesse comum o seu objetivo (TENÓRIO, 2016). A referida discussão da dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão Estratégica não é o foco deste trabalho. Para maiores detalhes a respeito dessa temática ver: Cançado; Sausen e Villela (2013) e Pimentel (2014).

abordagens em torno do conceito de Gestão Social já é um consenso que ela surge “do esgotamento das teorias administrativas dominantes, dos preceitos do taylorismo-fordismo, da burocracia, de um enfoque prescritivo e gerencialista e da preponderante razão instrumental como embasamento da ação social nas organizações” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 579).

Nesse sentido, a Gestão Social refere-se ao processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008, p. 158).

A aproximação teórica para a Gestão Social apresentada na tese de Cançado (2011) e posteriormente adaptada nos trabalhos de Cançado, Pereira e Tenório (2013; 2015) representa uma das primeiras contribuições dos pesquisadores da área para a construção das bases epistemológicas da Gestão Social e encontra-se em sua segunda versão. Nessa abordagem, conforme a Figura 02, deduz-se que a Gestão Social possibilita o desenvolvimento do Interesse Bem Compreendido, acontece na esfera pública e tem como objetivo a emancipação, em uma concepção dialética negativa (CANÇADO, 2011; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, 2015). Dessa perspectiva, o Interesse Bem Compreendido representa o equilíbrio entre bem-estar coletivo e bem-estar individual, na busca pelo bem comum (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Figura 2 – Aproximação teórica para a Gestão Social.



FONTE: Cançado; Pereira; Tenório (2015, p. 161).

Após essa delimitação da Gestão Social, muitas pesquisas foram desenvolvidas, visando aprofundar o debate acerca dos fundamentos teóricos da Gestão Social (Interesse Bem Compreendido, Esfera Pública e Emancipação). Dentre esses três fundamentos teóricos, a “Esfera Pública” foi a categoria em que, ao longo dos últimos oito anos, se teve maior número de pesquisas desenvolvidas; destacando-se, nesse sentido, os seguintes trabalhos: Oliveira (2012), Araújo e Boullosa (2013), Persson e Morretto Neto (2015), Garcia (2016), Persson (2016), Alcântara e Pereira (2017) e Teixeira (2017).

A categoria “Emancipação” ocupa o segundo lugar nas pesquisas realizadas no campo. Dentre os estudos que se dedicaram a aprofundar a categoria da “Emancipação”, se sobressaem as seguintes pesquisas: Andrews (2011), Pinheiro e Cançado (2013; 2014), Tenório, Kronemberger e Lavinias (2014) e Justen (2016).

Já o “Interesse Bem Compreendido” representa a categoria teórica menos debatida até então no campo da Gestão Social. Sua abordagem vinculada à temática da Gestão Social foi arrolada até então com profundidade apenas na tese do própria Cançado, que a definiu como sendo uma das categorias fundantes da Gestão Social. Diante dessa inexistência de trabalhos consideráveis que problematizem o conceito do “Interesse Bem Compreendido” no campo da Gestão Social após a tese de Cançado (2011), a presente tese vem contribuir para a diminuição desta lacuna, validando, assim, a relevância e utilidade da investigação aqui proposta.

Ao realizar esta problematização, acredita-se estar contribuindo para a emergência da discussão sobre o Interesse Bem Compreendido como uma categoria teórica da Gestão Social, assunto que precisa ser debatido pelo conjunto de pesquisadores do campo que buscam, nesses instrumentais teóricos de aproximação (Figura 01), contribuições para a consolidação das abordagens da Gestão e Controle Social.

Cançado (2011, p. 164-165) interpreta que o conceito do IBC, desenvolvido por Tocqueville (2001; 2004), “parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses”. Em obra mais recente, o IBC é compreendido como o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Diversas interpretações foram atribuídas à categoria teórica do Interesse Bem Compreendido⁷. Para a lógica proposta nesta tese, optou-se pela adoção do exemplo da sociedade norte-americana no Século XIX, analisada nos estudos de Tocqueville (2001; 2004), que formularam o conceito do IBC como um modelo de considerável importância prática para a corrente que o conecta como um relevante elemento de análise do advento das revoluções democráticas.

Cançado (2011, p. 167) sugere que “o IBC seria o instrumento pelo qual o potencial de Solidariedade se realiza em prol da Sustentabilidade, em outras palavras, ao se tratar do bem-estar coletivo (solidário, no sentido estrito do termo) na perspectiva do IBC tem-se como norte a Sustentabilidade (ampla, não só ambiental)”.

Pesquisas recentes mostram que a Gestão Social e o novo debate sobre o Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado são temas contemporâneos e relevantes para o aprimoramento das discussões relacionadas ao debate da identidade cultural democrática brasileira. Essas abordagens sugerem um novo olhar para a dinâmica da gestão pública no Brasil, em direção ao aprofundamento de uma gestão deliberativa, fundamentada exatamente nessa lógica do Interesse Bem Compreendido (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, 2015; LINDEMEYER; MORETTO NETO, 2018; PERSSON; MORETTO NETO, 2018).

Esta tese sinaliza que as abordagens propostas por Ostrom (2011) sobre a gestão dos recursos naturais, no tocante à viabilidade prática, têm de fato uma conexão comum e uma proeminência elementar com a argumentação presente na vinculação do conceito do IBC fundamentado no Controle e Gestão Social. É com base em tais prerrogativas que o presente trabalho procura dar sua contribuição ao campo da Gestão Social, aprofundando os debates já iniciados nos trabalhos de Pereira, Cabral e Pereira (2015), Vasconcellos Sobrinho *et al.* (2016), e Santos e Boullosa (2017) à respeito da vinculação da lógica da gestão dos Bens Comuns com as prerrogativas da Gestão Social.

Os trabalhos de Elinor Ostrom, autora influente no campo dos institucionalistas da área de Políticas Públicas, também ocupam lugar proeminente nesse debate da gestão de interesses comuns. Em seu livro “*El gobierno de los bienes comunes*”, a autora adota a perspectiva da escolha racional na gestão dos bens comuns.

⁷ Para uma discussão mais completa sobre essa questão ver a dissertação “Quando a política caminha na escuridão – um estudo sobre interesse e virtude n’A Democracia na América de Tocqueville” (NICOLETE, 2012).

De acordo com Ostrom (2011), bens comuns são bens de uso coletivo que podem ser compartilhados por indivíduos e, assim, sujeitos a conflitos sociais. A água, as riquezas naturais, a infraestrutura, o transporte, a comunicação, a educação, a saúde, o patrimônio artístico, a ordem pública, a honestidade das instituições, a moralidade pública e familiar, o conhecimento, são exemplos de bem comum da sociedade (OSTROM, 2011).

Ostrom (2011) propõe oito princípios para gestão sustentável dos bens comuns: delimitação, adequação de contexto, participação, monitoramento, sanções proporcionais, resolução de conflitos a custo acessível, autonomia e Adocracia⁸. A partir de Hardin (1968), Ostrom (1997) entende que a “tragédia dos comuns” representa a lógica de que a racionalidade da ação de cada indivíduo no uso de recursos naturais compartilhados levaria necessariamente ao esgotamento dos mesmos. Na gestão dos interesses comuns, não havendo a adoção de uma perspectiva apropriada, os recursos naturais compartilhados esgotam-se e todos os usuários são prejudicados.

Ostrom (2011) estudou os comuns inicialmente por meio do emprego do *framework* de Análise e Desenvolvimento Institucional (Institutional Analysis and Development – IAD). Com a evolução dos estudos nessa área, outros tipos de comuns atraíram a atenção dos pesquisadores, tais como: a) os comuns do conhecimento e da cultura (HESS; OSTROM, 2005); b) os comuns da cidadania e da democracia (HESS, 2008); c) os comuns dos dados abertos, que podem ser disponibilizados pelas plataformas e-Gov, observando-se formatos e padrões abertos, facilitando o acesso e permitindo a reutilização; d) os comuns digitais, resultantes do compartilhamento de recursos de conhecimento entre grupos, por meio das Tecnologias da Informação e Comunicações – TICs, e disponíveis em plataformas e-Gov integrando uma cadeia de valor ligada a princípios de equidade, coprodução e sustentabilidade (ROTTA, 2018).

Todos esses tipos de comuns convergem com as abordagens da categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – em especial, a cidadania e a democracia, consideradas como

⁸ Pacheco (2016) explica tais princípios da seguinte forma: i) Delimitação: os limites dos bens comuns devem ser claramente definidos bem como quem tem direito de acessá-los e seus direitos de uso; ii) Adequação de contexto: as regras de uso devem ser adequadas às necessidades e condições locais como época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis; iii) Participação e coprodução: os membros afetos podem participar na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos; iv) Monitoramento e avaliação: as regras de uso, o estado do bem comum e o comportamento dos membros são monitorados; v) Sanções e recompensas proporcionais: há um sistema gradativo de sanções, com penalizações para os transgressores; vi) Resolubilidade: é garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos a custos reduzidos, e os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização; vii) Autonomia: o direito dos membros da comunidade em revisar suas próprias regras deve ser respeitado por autoridades externas; viii) Adocracia: governança (apropriação, provisão, monitoramento, sanções) e resolução de conflitos segundo uma estrutura de múltiplas camadas de responsabilidade.

um tipo de comuns que se alinham às abordagens aqui dialogadas do Controle e Gestão Social.

Para o efetivo gerenciamento de todos os tipos de Bens Comuns, se faz necessário amadurecer a cultura sociopolítica. Tocqueville afirma ser indispensável nesse debate

educar a democracia, reanimar, se possível, as suas crenças, purificar seus costumes, regular os seus movimentos, pouco a pouco substituir a sua inexperiência pelo conhecimento dos negócios de Estado, os seus instintos cegos pela consciência dos seus verdadeiros interesses; adaptar o seu governo às condições de tempo e de lugar, modificá-lo conforme as circunstâncias e os homens - tal é o primeiro dos deveres impostos hoje em dia àqueles que dirigem a sociedade (TOCQUEVILLE, 1998, p. 14).

A participação da sociedade no gerenciamento da coisa pública possibilita acertos na tomada de decisão e permite o desenvolvimento deliberativo (EVANS, 2003). O protagonismo não deve estar nas mãos de poucos, mas sim de todos aqueles a serem afetados por uma decisão. Nesse sentido, considera-se que “o bem comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república é o norte” (TENÓRIO, 2012, p. 31). Nas palavras de Tocqueville (1998, p. 186), “essa origem popular, que muitas vezes prejudica a excelência e a sabedoria da legislação, contribui singularmente para o seu poder. Existe, na expressão da vontade de todo um povo uma força prodigiosa”.

Dentro do campo das abordagens institucionalistas, brotaram novos debates que inseriram na estrutura maior da teoria do desenvolvimento contemporâneo o conjunto de estratégias de desenvolvimento - aquelas que utilizam sistemas institucionalizados de deliberação popular para alocar bens coletivos (EVANS, 2003).

Evans (2003) defende a partir do “enfoque de capacidade”, de Amartya Sen, que as instituições focalizem os “debate e intercâmbio públicos”. O autor apresenta que os exemplos de Porto Alegre, no Brasil, e Kerela, na Índia, reforçam a ideia de que o “desenvolvimento deliberativo” é promissor em termos de desenvolvimento. Os arranjos teóricos adotados nesta tese alinham-se com essa perspectiva do desenvolvimento deliberativo e serão debatidos dentro do âmbito do diálogo entre o discurso institucional do Controle Social com as práticas cotidianas de gestão das águas adotadas no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas.

Para compreender melhor os diversos cenários da temática dos Recursos Hídricos, foram consideradas as discussões de teóricos como Padilla *et al.* (2013); Flechas e Beltrán (2019) e Yahn Filho (2020), que se dedicaram em avaliar em suas respectivas pesquisas como têm ocorrido os processos de gestão dos recursos hídricos na América do Sul.

Padilla *et al.* (2013) realizaram uma análise comparativa de modelos e instrumentos de gestão integrada de recursos hídricos na América do Sul: os casos do Brasil e da Colômbia. De acordo com esses autores o Brasil e Colômbia são ricos em água, classificando como líderes mundiais no fornecimento de recursos hídricos. Apesar disso, ambos os países têm problemas de escassez relativa desse vital recurso em áreas onde há grande concentração de população e de atividades econômicas. Em ambos os países, por sua vez, o estabelecimento de políticas e normas jurídicas ambientais tem longa tradição.

No entanto, tais autores identificaram que embora haja disposições e instrumentos para a gestão da água no nível da bacia, estes desenvolvimentos não necessariamente seguem o conceito da gestão integrada de recursos hídricos. Como resultado, os dois países têm aplicado em parte elementos da gestão integrada de recursos hídricos, mas com características diferentes, tanto na sua estrutura, como na questão dos instrumentos implementados (PADILLA *et al.*, 2013).

Na Colômbia, é o Governo, através das Autoridades Ambientais Regionais, que implementa as principais ferramentas de gestão integrada de recursos hídricos (concessões, taxa pelo uso da água, a taxa de poluição, planos de bacia, etc.), sem participação formal na sociedade civil. No Brasil, no entanto, a estrutura de gestão e ferramentas da gestão integrada de recursos hídricos são descentralizadas e participativas. São os Comitês de Bacia, entidades com participantes no governo estadual, municípios e usuários, aqueles com maior peso na gestão da água. No entanto, ao final dessa pesquisa os autores ressaltaram que o modelo adotado no Brasil ainda não está implementado em todas as bacias hidrográficas de forma integral (PADILLA *et al.*, 2013).

Flechas e Beltrán (2019), por sua vez, visaram analisar a resiliência da comunidade dos atores locais e comunitários na bacia do Rio Sumapaz, na Colômbia, a partir dos processos de defesa da água e do território ocorridos no período compreendido entre os anos 2012-2017 pela implantação dos projetos de mineração, de exploração de hidrocarbonetos e de geração de energia hidrelétrica. A metodologia utilizada pelos autores baseou-se na revisão documental do contexto histórico e dos eventos recentes, em nível nacional e local, relacionados ao assunto, bem como na aplicação de entrevistas semiestruturadas com os atores chave⁹.

⁹ Na presente tese utilizou-se igualmente a metodologia da aplicação de entrevistas semiestruturadas com os atores chave vinculados ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago, assim como foi feito no trabalho de Flechas e Beltrán (2019), por ser um método já validado e considerado coerente para o diálogo com os membros que compõem os processos de gestão das bacias hidrográficas.

Ao final da pesquisa Flechas e Beltrán (2019) evidenciaram que na bacia do Rio Sumapaz, a resiliência da comunidade se traduz em um fortalecimento dos atores locais e comunitários que compartilham preocupações referentes à água e apropriam-se de suas realidades territoriais para criar uma consciência crítica sobre o ser, o ficar, o fazer e o transformar em seu território.

Já Yahn Filho (2020) descreveu em seu estudo que as bacias internacionais são divididas em sub-bacias que podem ser administradas nos níveis internacional, nacional e local, separadamente ou em conjunto. Em nível internacional, muitos atores, além dos Estados, participam da gestão da água. O trabalho desempenhado por Yahn Filho (2020) foi um estudo de caso na Bacia do Rio Columbia, que é compartilhada pelos Estados Unidos e Canadá e suas águas escoam para o Oceano Pacífico. O autor utilizou duas bases teóricas: governança multinível e gestão integrada de recursos hídricos. Ao final do seu estudo o autor demonstrou a impossibilidade de implementação da gestão integrada de recursos hídricos na Bacia do Rio Columbia, embora haja governança multinível dentro dela, o que permite a cooperação entre os Estados Unidos e Canadá, evitando o risco de conflito nesta bacia.

Yahn Filho (2020) relatou ainda em seu trabalho o problema da cultura organizacional para alcançar a gestão integrada de recursos hídricos em uma bacia internacional. No caso da Bacia do Rio Columbia, o Tratado do Rio Columbia e a Comissão Conjunta Internacional têm sido os principais elementos jurídicos e institucionais e não podem absorver todos os interesses em jogo. Portanto, o autor defende que a gestão da Bacia do Rio Columbia deve ser realizada a partir de abordagens de governança informal de baixo para cima e em vários níveis, em vez de por meio de um tratado formal, que pode estar sempre fora de contexto devido às rápidas mudanças sociais, políticas, econômicas e ambientais. Essa abordagem de baixo para cima e em vários níveis coaduna com as perspectivas da Gestão Social adotadas nesta tese.

No âmbito institucional da conjuntura do gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, novos arranjos têm sido criados, cuja denominação, composição, características e *modus operandi* variam conforme cada contexto. Tais arranjos possuem especificidades relacionadas com os objetivos estabelecidos e com seus correspondentes: status jurídico, função, atribuições, incidência sobre o território, horizonte temporal, entre outros fatores. Na América Latina, alguns desses arranjos criados foram: as *Mesas de Concertación*, no Peru; os *Consejos de Cuenca*, no México; e os Comitês de Bacia Hidrográfica, no Brasil (CAMPOS, 2007).

No Brasil as primeiras normas legais que afetavam direta ou indiretamente os recursos hídricos do Brasil originaram desde a época do Brasil Colônia. Sobressaem-se nesse contexto histórico as Ordenações Afonsinas e Filipinas, que eram bastante avançadas para sua época, elaboradas para a Península Ibérica, que convivia com escassez de água. O advento do Império não trouxe mudanças significativas quanto aos direitos sobre as águas (POMPEU, 1972).

De acordo Silvestre (2008), até o final da Primeira República a apropriação e luta pela água confundia-se com a luta pela terra e pelos demais recursos naturais. Tendo em vista que nesse período, a água era considerada um recurso abundante, as atividades econômicas eram adaptadas à sua disponibilidade e existia a indissociabilidade entre a posse ou propriedade do solo, do subsolo e das águas.

É nesse contexto que na época da República, por volta de 1981, a primeira Carta Republicana destacava que as minas pertenciam aos proprietários do solo – e, por conseguinte a água, regida pelos mesmos princípios que os demais minerais. Vale ressaltar que no Brasil, inclusive nos dias atuais, a água mineral ainda é considerada um minério e não um recurso hídrico (PORTUGUAL JÚNIOR, 2016). Em termos formais, até a publicação do Decreto de nº 24.643, de 1934 (conhecido como Código das Águas) não existia no Brasil regulamentação privativa sobre a apropriação e o uso da água (PORTO; PORTO, 2008; JACOBI; GRANDISOLI, 2017).

Com os decorrer dos anos, os recursos naturais no Brasil foram gradativamente se configurando em fatores importantes nos processos iniciais de crescimento econômico do país. De acordo com Yassuda (1993, p.6) “o uso das águas para produção de energia elétrica representou um momento de autoafirmação e de orgulho do país, em matéria de tecnologia de engenharia, eficácia funcional ou setorial e eficiência empresarial”. Tamanha representatividade transformou a ampliação do setor hidrelétrico do Brasil, que por sua vez “passou a dominar quase todos os departamentos gestores das águas, influenciando fortemente a legislação, as prioridades financeiras e os centros tecnológicos correspondentes” (YASSUDA, 1993, p.6).

Nesse sentido, já no decorrer do século XX, com a intensificação da economia cafeeira e a conseqüente geração de capital para o desenvolvimento industrial, houve um acréscimo dos interesses pela construção de novos aproveitamentos hidrelétricos. Isso elevou o debate sobre o regime jurídico das águas e seu aproveitamento, procedendo, ao final, no Código das Águas, instituído pelo Decreto nº 24.643, de 10 de junho de 1934, o que consubstanciou a

legislação brasileira de águas até o momento da promulgação da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a chamada “Lei das Águas” (JACOBI; GRANDISOLI, 2017). Nota-se que o interstício temporal entre uma legislação para outra é extremamente longo.

Como aludido o referido Código das Águas foi a primeira legislação elaborada para tratar da apropriação e uso das águas no Brasil. Vale destacar que ele foi promulgado em um contexto nacional de modernização e desenvolvimento econômico no qual a água era tida como um bem em abundância (ANA, 2017). Outro elemento importante nesse debate que Jacobi e Grandisoli (2017) relembram é que o processo histórico de gestão dos recursos hídricos no Brasil ficou marcado, além disso, por uma centralização e verticalização em que o Estado, sobretudo a esfera federal, ficou responsável pela definição das prioridades, planejamento e gestão desses recursos.

Tal centralização perdurou por várias décadas e somente após o início do processo de abertura política a partir de 1978, começou-se a democratização da discussão sobre a gestão das águas, quando agentes sociais passaram ter uma atuação mais ativa nas decisões sobre os seus usos (JACOBI; GRANDISOLI, 2017; PORTO; PORTO, 2008). Nesse prisma, vale frisar, que o então processo de abertura para as discussões em torno da gestão das águas no Brasil de forma descentralizada é bastante recente.

Nessa conjuntura nota-se que a gestão das águas, passou por um processo de transformação nas últimas décadas, o que levou a Política Nacional de Recursos Hídricos Brasileira a incorporar, além da preocupação com a oferta de água e a realização de obras hidráulicas, a preocupação com a demanda e com os aspectos sociopolíticos. Como também, a partir da análise de experiências, como a francesa, houve uma reestruturação das práticas de gerenciamento de recursos hídricos a partir de 1997, as quais passaram a se fundamentar em novos princípios – a descentralização, a participação e a integração –, tendo como unidade territorial de referência a Bacia Hidrográfica (CAMPOS, 2007).

As arenas deliberativas com poder formal – com a participação de órgãos públicos, setor privado e sociedade civil, frequentemente denominados conselhos gestores – vêm sendo criadas em diversas áreas de políticas públicas no Brasil desde 1988, inclusive no setor de gestão dos Recursos Hídricos, que gerenciam, conforme caracteriza Ostrom (2011), um Recurso de Uso Comum – RUC essencial para a vida planetária (ABERS *et al.*, 2009).

No setor dos Recursos Hídricos, os conselhos gestores predominantes são os Comitês de Bacias Hidrográficas¹⁰, criados em níveis estaduais e federal desde o início dos anos 1990 no âmbito da nova organização político-institucional de gestão das águas. Os Comitês de Bacias traduzem os ideais de gestão participativa das novas políticas das águas, por reunir representantes dos governos federal, estadual e municipal, da sociedade civil e dos usuários de água bruta, tais como empresas de saneamento básico, indústrias, agricultores e outros (ABERS *et al.*, 2009).

Essas mudanças na gestão dos recursos hídricos introduziram o conceito de água como um bem comum de valor econômico, adotou a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, reforçou a utilização de instrumentos pré-existentes (outorga de direitos de uso, enquadramento dos corpos d'água, sistemas de informação dos Recursos Hídricos), e introduziu a cobrança pelo uso da água como novo instrumento de gestão que deveria, em princípio, também financiar o funcionamento do novo sistema de gestão (ABERS *et al.*, 2009).

Considera-se que bacia hidrográfica representa “a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (BRASIL, 1997). Nesse contexto, vinculando-se com essas novas prerrogativas presentes no debate da gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica passar a existir a figura do Comitê. O termo Comitê em latim *committere*, significa “confiar, entregar, comunicar”. É o termo empregado para dar significado à comissão, à junta, à delegação, à reunião de pessoas para debate e execução de ação de interesse comum (HOUAISS, 2001; ANA, 2011).

Unindo os conceitos de Comitê e Bacia Hidrográfica tem-se o Comitê de Bacia Hidrográfica – CBH que constitui o fórum em que um grupo de pessoas se reúne para discutir sobre um interesse comum – o uso d'água na bacia. Os Comitês de Bacia são considerados os “Parlamentos das Águas” e têm como objetivo a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos. Nesse sentido, o Comitê de Bacia Hidrográfica passa a representar a instância-base dessa nova forma de fazer política: descentralizada por bacia hidrográfica e contando com a participação dos poderes públicos, dos usuários e das organizações da

¹⁰ Cabe aos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas (CBH) desempenhar um papel estratégico na Política Nacional dos Recursos Hídricos, pois são os órgãos que materializam a descentralização da gestão, contam com a participação dos governos, dos usuários e da sociedade civil e têm a bacia hidrográfica como unidade de gestão, além de serem propositores de políticas públicas. Assim, o êxito de seu funcionamento em certa medida significa o êxito da própria política das águas (TRINDADE; SCHEIBE, 2019).

sociedade civil (ANA, 2011). Os Comitês de Bacia Hidrográfica são criados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH ou pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, a depender de sua esfera de atuação (ANA, 2017).

Apesar dos avanços legais citados na legislação dos Conselhos Gestores Brasileiros, em 2019, na área do Meio Ambiente, o número de integrantes da Sociedade Civil Organizada do Conselho Nacional do Meio Ambiente – (CONAMA), diminuiu consideravelmente. A sociedade civil contava com 22 assentos no Conama. Agora, são apenas 4. Assim, a participação das ONGs caiu de 22% do conselho para 18% do total. Esses assentos passaram a ser distribuídos por sorteio entre as entidades interessadas. Antes, uma eleição definia esses integrantes. O mandato dos representantes civis, que era de dois anos, passou a partir de 2019 a ser de apenas um. Isso representa um retrocesso de avanços anteriormente já impetrados.

Esse novo modelo de gerenciamento dos Recursos Hídricos implantado em 1997 no Brasil ganhou espaço em função de: i) muitas regiões – especialmente aquelas extremamente urbanizadas e industrializadas – estavam convivendo com problemas referentes à escassez de água, em termos de qualidade ou quantidade, e com um crescimento constante do número de conflitos sociais relacionados ao uso de tais recursos; ii) o modelo de gerenciamento dos recursos hídricos em vigor – centralizado, impositivo e setorializado – não estava atendendo às demandas; e iii) desde a década de 1980, havia sido reiniciado o processo de democratização e descentralização em vários países, o qual implicou no restabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade e em uma ampliação dos espaços públicos coletivos de decisão a respeito dos usos da água (CAMPOS, 2001).

O Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo, o que implica um aparente conforto; porém, os recursos hídricos estão distribuídos de forma desigual no território, espacial e temporalmente. Esses fatores, somados aos usos da água pelas diferentes atividades econômicas nas bacias hidrográficas brasileiras e os problemas de qualidade de água, geram inúmeros conflitos no âmbito da Política Nacional dos Recursos Hídricos (ANA, 2018).

As águas no território brasileiro percorrem 12 regiões hidrográficas, definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, conforme Figura 3 abaixo. A lógica da hidrografia é diferente da organização político administrativa, o que implica o gerenciamento da dinâmica territorial pela ANA e por órgãos gestores de recursos hídricos das Unidades da Federação. Cerca de 80% da água superficial do país encontra-se na Região Hidrográfica

Amazônica que, por outro lado, possui baixa densidade demográfica e pouca demanda por uso de água (ANA, 2018).

Figura 03 – Regiões Hidrográficas Brasileiras



FONTE: ANA (2020).

Essa expressiva disponibilidade hídrica no Brasil causa, como já evidenciado, o desperdício. Nesse sentido, o biólogo José Borghetti, em entrevista ao jornal Diário Popular¹¹, ao ser perguntado se existem estatísticas sobre desperdício de água, responde:

Sim. Temos conhecimento de que no total, as capitais brasileiras desperdiçam diariamente 6,14 bilhões de litros de água, o que corresponde a 45% do total captado nos mananciais. Na agricultura o desperdício chega a 50%, em razão da cultura agrícola brasileira, na qual os produtores rurais se utilizam da pulverização aérea, na qual boa parte da água é carregada pelo vento ou evapora, em vez de recorrer ao sistema de gotejamento, que despeja gotas diretamente na raiz nas plantas. Dentro desse cenário apenas metade da água irrigada chega às raízes das plantas. O desperdício é a principal ameaça ao abastecimento de água no Brasil - 40% da água retirada no país é desperdiçada. A cada segundo são retirados dos rios e do subsolo no Brasil 840 mil litros de água. O consumo médio diário do brasileiro é 185 litros, sendo que, em torno de 150 litros são desperdiçados. [...] No uso doméstico, as redes malconservadas são responsáveis por perdas de 40% na distribuição de água. De cada 100 litros que as companhias captam, somente 60, em média, chegam à casa das pessoas (DIÁRIO POPULAR, 2019, on-line).

¹¹ Disponível em <http://jrborghetti.com.br/entrevistadiariopopular.html>. Acesso em 10 jan. 2019.

Em contraste com essa situação de desperdício citada, três entre cada dez pessoas no mundo não têm acesso a água potável segura. Quase a metade das pessoas que consome água potável de fontes desprotegidas vivem na África Subsaariana. Seis entre cada dez pessoas não têm acesso a serviços de saneamento gerenciados de forma segura, e uma em cada nove pratica a defecação ao ar livre. Porém, esses números mundiais escondem as desigualdades significativas que há entre e dentro de regiões, países, comunidades e até mesmo bairros (UNESCO, 2019).

Considerando a existência de situações tão desiguais, como as já aludidas, registra-se que a Declaração de Sustentabilidade do FMA claramente afirma que as atuais políticas de recursos hídricos não serão suficientes para atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O documento recomenda que os governos anunciem os compromissos nacionais que incrementem sua determinação de alcançar as metas do ODS 6 e de outros ODS relacionados à água, garantindo um apoio dedicado aos Estados frágeis. A cooperação internacional baseada na “Década das Nações Unidas¹²” deve ser promovida e ativamente coordenada com os principais Tratados (FMA, 2018).

Após o estabelecimento desse novo arranjo institucional, a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil tem sido objeto de pesquisas de diversos autores que adotaram múltiplas escolhas teóricas bem como diversos cenários investigativos para ponderar os avanços e retrocessos dessa Política Pública.

Nesse rumo, temos os trabalhos de Gutiérrez (2006) e Campos (2007) que buscaram avaliar inicialmente os impactos desse novo modelo de Gestão das Águas (descentralizado e participativo) que vem sendo implantado no Brasil. Gutiérrez (2006) abordou o diálogo burocracia versus participação, analisando a colaboração entre agentes estatais e atores da sociedade civil no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí. Já Campos (2007) avaliou o período inicial dessas mudanças (1980 a 2005) em um contexto mais amplo, ou seja, a América Latina – selecionou como objeto empírico no Brasil o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e no México o Conselho da Bacia do Vale do México.

Na sequência, autores como Oliveira (2005), Lima-green (2008) e Porto e Porto (2008) se dedicaram a avaliar as particularidades da gestão dos recursos hídricos por meio das bacias hidrográficas. Tais autores apresentaram em seus respectivos trabalhos que um dos objetivos basilares desse novo arranjo institucional viabilizado pela Constituição Federal de

¹² A Convenção sobre a Lei dos Usos Não-Navegacionais dos Cursos d'Água Internacionais (1997), o Marco Senday para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (2015), o Acordo de Paris, adotado pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (2015) e a nova Agenda Urbana Habitat III (2016).

1988 e pela Lei 9.433, de 8.1.1997 é a promoção da descentralização da gestão das águas, que, institucionalmente e em termos formais, permite que a decisão seja agora tomada no âmbito da bacia hidrográfica, em uma perspectiva regionalizada.

Por exemplo, a pesquisa apresentada por Lima-Green (2008), analisando a participação no CBH do Lago São João, no Estado do Rio de Janeiro, evidenciou que esse, por meio de um consórcio, tem conseguido liderar a gestão na bacia hidrográfica que envolve diversos municípios do RJ, sendo na visão do autor “um excelente exemplar de *empoderamento* da sociedade local” (LIMA-GREEN, 2008, p. 117).

Para Lima-Green (2008), nesse exemplo, a sociedade civil organizada tem participado das decisões em peso, se dá por duas razões: a) o processo de criação do Comitê, decorrente do desejo mútuo nas esferas locais e estaduais, e b) a articulação inicial por meio de um consórcio envolvendo todos os municípios da bacia hidrográfica, o Estado, o Ministério Público, as empresas locais e especialmente a sociedade civil local.

De acordo com o autor, os membros desta bacia hidrográfica têm se mostrado com boa capacidade e legitimidade para transformar seus arranjos institucionais internos. Por isso, infere-se, neste trabalho, que os espaços coletivos de decisão pública como, por exemplo, um Comitê de Bacia Hidrográfica, que gerenciam não apenas uma política pública específica, mas um Recurso de Uso de Comum, poderão ser capazes de implementar o Interesse Bem Compreendido – IBC como uma alternativa oportuna e impulsionadora deste novo cenário de (re)construção democrática no Brasil.

Após alguns anos da implantação dessa nova modalidade de institucionalização da Gestão das Águas no Brasil, autores como Rossi (2015), Portugal Júnior (2016), Yoshino (2017) e Puga (2018) buscaram avaliar os elementos controversos que emergiram em torno desse debate. Rossi (2015), em relação aos conflitos de regulação das águas, evidenciou que a flexibilização da regulação, marcada por pressupostos e instrumentos típicos do mercado ainda presente no Brasil, acirram e não equacionam as causas dos conflitos no âmbito da gestão das águas.

Portugal Júnior (2016), somando à discussão de Rossi (2015), expõe que o atual arranjo institucional que rege o aproveitamento comercial das águas minerais no Brasil considera esse recurso como minério e não como recurso hídrico. Ele demonstra que essas desarticulações normativas contribuem para a ocorrência de conflitos que culminam com o uso insustentável das águas minerais.

Já Yoshino (2017) estudou a vulnerabilidade hídrica das populações que moram na região do lago da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (implantada em 1981) no estado do Pará (PA). A Amazônia possui uma grande quantidade de recursos hídricos, entretanto, os trabalhos de Yoshino (2017) evidenciaram que, contraditoriamente, as populações que moram no entorno dessa usina vivenciam diariamente uma vulnerabilidade hídrica mesmo estando na região com maior disponibilidade de água do Planeta. Os moradores das ilhas, apesar de estarem rodeadas por água, sofrem com a sua escassez, não tendo água em quantidade e qualidade mínimas necessárias para o desenvolvimento de suas atividades, principalmente para os usos mais nobres como beber e tomar banho.

Puga (2018), por sua vez, avaliou os avanços da reforma hídrica brasileira ocorridos nas duas últimas décadas e também elencou os problemas estruturais que ainda impedem uma gestão mais efetiva nessa área. Empiricamente, ele avaliou a crise hídrica ocorrida na Região Metropolitana de São Paulo (RMS) entre 2013 e 2015. Seus resultados demonstraram que apesar da ocorrência desse evento extremo não houve uma mudança fundamental na gestão dos recursos hídricos em São Paulo. Ele pondera que as mudanças experimentadas foram simplesmente mudanças incrementais e de pequenos ajustes, mesmo diante da demanda da sociedade civil por mudanças mais profundas e drásticas.

Essas múltiplas especificidades dos debates sobre a gestão das águas no cenário brasileiro atraíram também os pesquisadores do campo da Gestão Social. Nesse sentido, destacam-se as pesquisas de Cruz (2017), Silva (2017) e Alcântara (2018). Tais pesquisas foram desenvolvidas no âmbito do Estado de Minas Gerais e utilizaram as abordagens da Gestão Social como instrumental analítico central.

Silva (2017) avaliou os processos de gestão da água no Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Rio Grande – CBH-DG1, Minas Gerais. O autor constatou que existem poucos avanços no que se refere a um processo realmente participativo, inclusivo, igualitário, deliberativo e que busca o bem comum e também percebeu a presença assimétrica de interesses econômicos e do interesse estatal, que ainda assumem uma relação de “cima para baixo” no âmbito do Comitê. Silva (2017) concluiu, a partir dos atores pesquisados no CBH-DG1, que a gestão dos recursos hídricos nessa instância ocorre com a predominância de elementos da Gestão Estratégica.

Esta tese tem estreita convergência com o trabalho de Silva (2017) e visa ampliar sua análise. Voltando, agora, o olhar para a Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia, que corresponde a 10,8% do território brasileiro, abrangendo seis estados: Goiás, Tocantins, Pará,

Maranhão, Mato Grosso e Distrito Federal – a maior bacia hidrográfica inteiramente brasileira. Na Região, estão presentes os biomas Floresta Amazônica, ao norte e noroeste, e Cerrado nos demais pontos cardeais/colaterais (ANA, 2020).

O trabalho desenvolvido por Cruz (2017) teve como foco não a água dos rios e os recursos hídricos definidos pela Lei das Águas, mas a água mineral definida conforme Código de Águas Minerais referente ao Decreto-lei nº 7.841 de 8 de agosto de 1945. Esse estudo buscou avaliar quais são os discursos mobilizados nas esferas públicas sobre a água mineral ao longo dos últimos 30 anos (1986-2016) no município de Cambuquira. A autora constatou que nos discursos dos eventos dos editais de 2001 e 2006, que geraram conflitos entre os interessados, aqueles voltados para a noção da água mineral como bem comum, bem cultural, patrimônio natural e saúde contrapuseram-se à noção da água mineral apenas como minério/mercadoria e tiveram impacto efetivo resultando no bloqueio dos editais. Dessa forma, a sociedade civil influenciou as propostas do sistema em termos habermasianos, sendo tal prática bastante relevante para o campo da Gestão Social.

Já a tese de Alcântara (2018) aprofundou a discussão de Cruz (2017) e buscou examinar a emergência de movimentos deliberativos em torno das disputas pelas águas minerais e as práticas sociais de gestão das águas minerais no município de Cambuquira, Minas Gerais, e as suas articulações na possível formação de um sistema deliberativo. O autor concluiu que o poder causal da Gestão Social foi capaz de articular a emergência de movimentos deliberativos no contexto dos conflitos entre práticas diferentes de gestão das águas minerais. No entanto, na experiência de Cambuquira, não houve a formação do sistema deliberativo – que continua apenas como um potencial – dado as assimetrias, antagonismos e enfrentamentos entre as práticas de gestão e seus praticantes.

Em relação à efetividade dos trabalhos desempenhados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas brasileiras, alguns estudos realizados como, por exemplo, os trabalhos de Kemerich *et al.* (2013) e Trindade e Scheibe (2019) evidenciam uma efetividade baixa das ações desempenhadas por tais instâncias deliberativas.

De acordo com Kemerich *et al.* (2013) os comitês representam um espaço onde se possa incorporar democraticamente na tomada de decisão a vertente comunitária, e, não somente, a vertente técnica proveniente de técnicos do governo ou de empresas contratadas. Dessa maneira, o trabalho desses autores visou identificar as pressões sobre os recursos hídricos na Bacia Hidrográfica dos Rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim, bem como as respostas que visam à diminuição dos impactos ambientais, oriundas do comitê gestor de bacia

hidrográfica, avaliando assim sua efetividade. Os autores concluíram após o estudo que o Comitê apresenta problemas relacionados à falta de recursos financeiros, pouca participação do governo, tanto da esfera estadual como federal, a baixa mobilização social e poder de decisão insuficiente para resolver as questões que cabem ao comitê.

Trindade e Scheibe (2019) nesse mesmo sentido realizaram um estudo que visou discutir as principais contribuições e limitações na atuação dos grupos de bacias hidrográficas brasileiros. O trabalho desses pesquisadores revelou que, na maioria dos casos, esses grupos não estão conseguindo contribuir efetivamente para o propósito com que foram criados, devido principalmente: à ausência de suporte por parte do órgão estadual; à não implementação dos instrumentos de gestão e à baixa participação dos poderes públicos municipais e estaduais e da sociedade civil nesses espaços. No que tange as contribuições destacam-se sua atuação em ações de educação ambiental e seu potencial para possibilitar maior participação social nas decisões que envolvem a gestão hídrica.

Esses diversos estudos de caso na literatura demonstraram que os motivos da aproximação entre as temáticas da gestão das águas e as abordagens da Gestão Social se devem, possivelmente, aos seguintes fatores: i) trata-se de uma temática que visa o gerenciamento de um RUC de extrema relevância para toda a sociedade planetária, ii) envolve o diálogo entre Sociedade, Estado, Mercado e Meio Ambiente e, iii) em termos formais (institucionais), na atual legislação brasileira, deve ser gerido em instâncias deliberativas (Comitês e Conselhos) que permitam a participação de todos os envolvidos.

As análises teóricas apresentadas nesta seção sugerem que, para se garantir que os gestores pautem sua conduta pelo melhor interesse do bem comum, é indispensável haver instrumentos efetivos de Controle Social e, nesta tese, acredita-se que a Gestão Social representa esse meio. Quando ela for praticada, especialmente nos espaços deliberativos de decisões públicas que gerenciam os RUC, potencializará a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido como um processo social contínuo que fomentará a promoção do desenvolvimento deliberativo.

Assim, partindo (a) da nova perspectiva da gestão das águas que visa um futuro sustentável para o Planeta; (b) da importância do Brasil nesse contexto; e (c) das limitações encontradas na literatura que problematizem a categoria teórica do “Interesse Bem Compreendido” no campo da Gestão Social, buscou-se refletir sobre a efetividade da governança hídrica. Esse movimento implicou perceber a água como um RUC que poderia estar sujeito ao Controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. Em suma, a

presente pesquisa colaborou exatamente com esse arranjo, validando, assim, a relevância desta investigação para o campo da Gestão Social.

Considerando-se tais nuances, esta tese explora algumas das possíveis relações entre Controle Social e Gestão Social no âmbito da Governança Hídrica, e pretende contribuir para a ampliação das perspectivas teóricas do conceito do Interesse Bem Compreendido.

Assim, considera-se nesta tese que a água é o Recurso de Uso Comum mais importante do Planeta. Dessa forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Nesse sentido, denota-se que a ligação dos recursos hídricos com a abordagem do conceito de RUC está na gênese da própria água.

Nessa perspectiva esta investigação teve como objetivo principal compreender e discutir o papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água enquanto RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido.

Para tal, foi escolhido um caso para estudo: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, localizada no estado do Tocantins, Brasil. Para esta análise, foi utilizada a entrevista semiestruturada com atores do Poder Público, usuários da água, sociedade civil organizada; análise dos documentos oficiais do Comitê; análise de dados do governo e observação direta in loco.

O estado do Tocantins possui cinco Comitês formalmente reconhecidos e instituídos mediante os seguintes instrumentos legais:

- Decreto nº 4.253, de 22 de março de 2011, que instituiu o CBH do Rio Formoso do Araguaia;
- Decreto nº 4.252, de 22 de março de 2011, que instituiu o CBH do Rio Manuel Alves da Natividade;
- Decreto nº 4.434, de 07 de novembro de 2011, que instituiu o CBH do Entorno do Lago de Palmas;
- Decreto nº 4.906, de 10 de outubro de 2013, que instituiu o do CBH dos Rios Lontra e Corda;
- Decreto nº 5.608, de 22 de março de 2017, que instituiu o CBH dos Rios Santo Antônio e Santa Tereza.

Vale destacar que só no ano de 2011 três Comitês foram instituídos, representando um ano de expressiva mobilização dos membros do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Tocantins. Já por outro lado, o último Comitê constituído teve um intervalo de tempo em relação ao anterior de quatro anos. No âmbito do Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Estado do Tocantins está dividido em 17 (dezesete) Áreas Estratégicas de Gestão – AEGs. A Bacia Hidrográfica do Entorno do Lago fica localizada na região central da bacia hidrográfica Araguaia-Tocantins, na porção centro-sul do estado do Tocantins.

A Bacia Hidrográfica do Entorno do Lago é composta por diversas bacias, cada qual com sua respectiva rede de drenagem e uma única foz, mas que possuem um aspecto em comum: todas drenam para o reservatório da UHE Luis Eduardo Magalhães. Dessa forma, considerando que todas as sub-bacias drenam para o mesmo corpo d'água - o reservatório da UHE - as áreas de drenagem foram todas aglomeradas formando a Bacia Hidrográfica do Entorno do Lago (TOCANTINS, 2015).

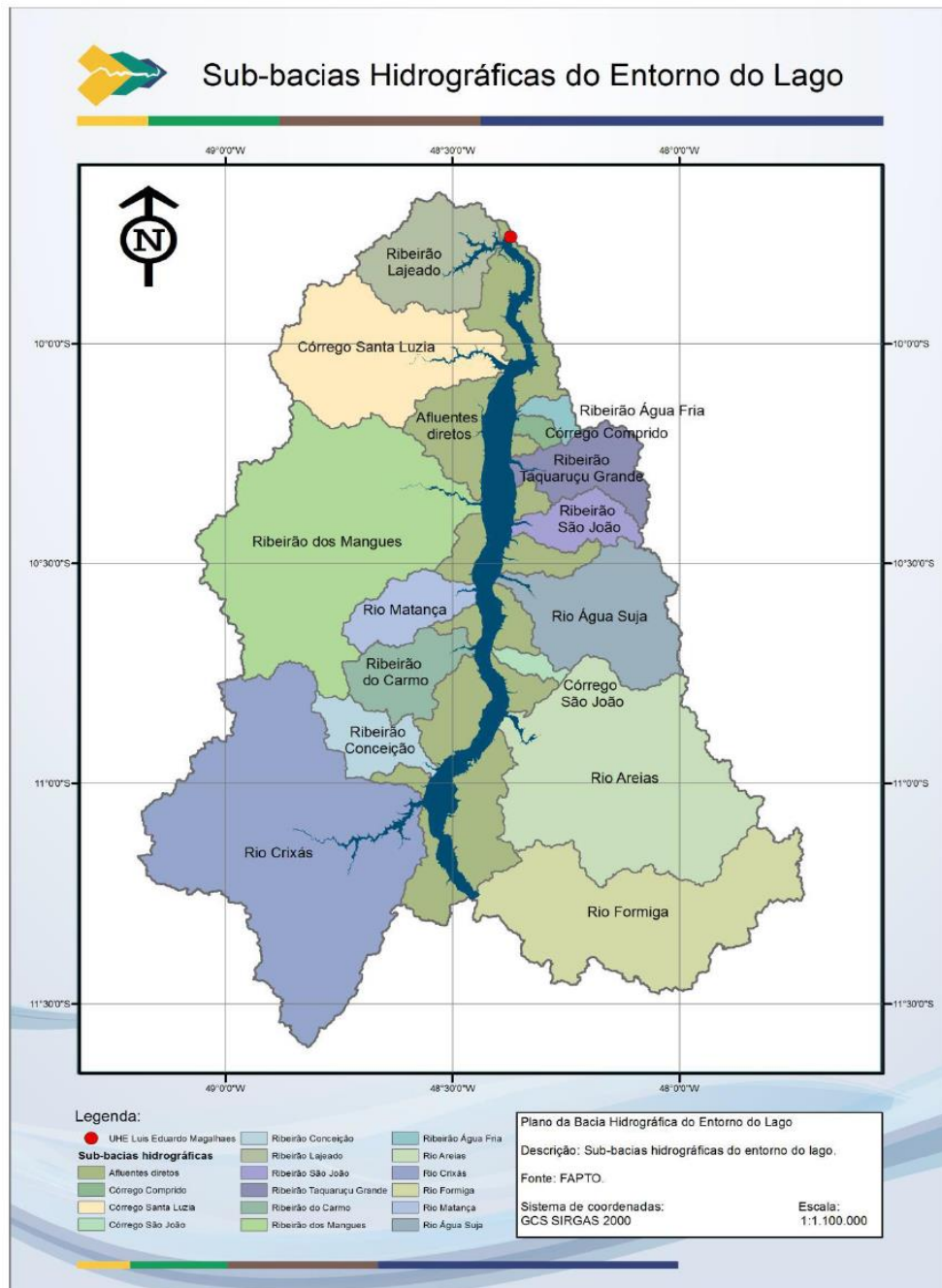
A Bacia Hidrográfica do Entorno do Lago compreende uma área de aproximadamente 18.972 km², composta por 24 municípios com uma população estimada, segundo o IBGE (2015), de 370.667 habitantes, conforme Figura 4. Esta população foi estimada considerando a população urbana somente nos casos em que a sede administrativa do município está inserida na bacia hidrográfica, somada à população rural correspondente à parcela do município contida na bacia (TOCANTINS, 2015).

O Plano de Bacia do Lago de Palmas foi elaborado por meio do Governo do Estado do Tocantins e da UFT por meio do convênio firmado entre a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) e a Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO), foi financiado pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (TOCANTINS, 2015).

O Plano foi elaborado em quatro etapas e uma etapa final que foi a apresentação de um relatório síntese das etapas anteriores como produto final do Plano, as quatro etapas seguem conforme descrito no relatório síntese do plano: Fase A: Diagnóstico da bacia hidrográfica – abrangendo o diagnóstico do meio físico-biótico, a caracterização do meio socioeconômico e o cálculo das disponibilidades e demandas hídricas. Fase B: Prognóstico da bacia hidrográfica – tratando a evolução da população e atividades econômicas, a expansão do uso e ocupação do solo e apresentando cenários tendenciais para a prospecção das disponibilidades e demandas hídricas. Fase C: Diretrizes e alternativas de compatibilização das disponibilidades e demandas hídricas – discutindo alternativas frente aos cenários tendenciais. Fase D: Plano

de metas – definindo metas e um conjunto de medidas emergenciais, programas e projetos para que os cenários de interesse sejam gradualmente implementados nos horizontes de curto (5 anos), médio (10 anos) e longo prazo (20 anos), acompanhados de indicadores e uma proposta organizacional para o gerenciamento dos recursos hídricos (TOCANTINS, 2015).

Figura 04 – Sub-bacias Hidrográficas d Entorno do Lago



FONTE: TOCANTINS, Relatório Síntese do Plano de Bacia do Lago de Palmas, 2015 p.10.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas/TO – CBHLP é órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e normativa, integrante do Sistema Estadual de Recursos

Hídricos, instituído pelo Decreto Estadual nº 4.434 de 07 de novembro de 2011, nos termos da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, da Lei Estadual nº 1.307, de 22 de março de 2002 e da Resolução nº 025 de 14 de outubro de 2011 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH. A síntese das finalidades e competências do Comitê da Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas/TO – CBHLP estão detalhadas no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Síntese das Finalidades e Competências do CBHLP.

FINALIDADES DO CBHLP	Promover à integração da gestão dos recursos hídricos com a ambiental, articular a viabilidade técnica, econômica e financeira de programas e projetos de investimento e apoiar a integração entre as políticas públicas e setoriais, visando o desenvolvimento sustentável da bacia;
	Promover a articulação e a integração entre os Sistemas Nacional e Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, inclusive integrando as políticas municipais e as iniciativas regionais de estudos, planos, programas e projetos às diretrizes e metas estabelecidas para a Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas/TO, com vistas a garantir a conservação e a proteção dos recursos hídricos;
	Atuar como instância consultiva quanto aos recursos financeiros de qualquer procedência aplicados na Bacia.
COMPETÊNCIAS DO CBHLP	Promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
	Arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
	Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia e suas alterações, respeitando as diretrizes do Conselho e do Plano Estadual de Recursos Hídricos, compatibilizando, de forma articulada e integrada, os Planos de Recursos Hídricos das demais Bacias Hidrográficas;
	Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
	Propor ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH os quantitativos das acumulações, derivações, captações de água e lançamentos de efluentes de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos de forma integrada com os quantitativos definidos no âmbito da Política Estadual de Recursos Hídricos;
	Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados na Bacia;
	Deliberar sobre a aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, para posterior encaminhamento ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, conforme disposto no art. 32 da Lei nº 1.307/02;
	Promover a criação de sua Agência de Água ou Entidade Delegatária, que exercerá a função de secretaria executiva do CBHLP, conforme disposto no art. 33 da Lei nº 1.307/02;
	Deliberar sobre a proposta orçamentária da Agência de Água ou Entidade Delegatária, conforme previsto no art. 32, IV, “a” da Lei nº 1.307/02;
	Desenvolver demais ações, decorrentes do cumprimento da Lei nº 1.307/02, e da sua regulamentação;
Aprovar o seu Regimento Interno e suas alterações, de acordo com as disposições do CERH.	

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Atualmente o CBHLP é composto por 36 (trinta e seis) membros titulares e respectivos suplentes, garantido a paridade de membros e votos entre os seguimentos: Poder Público, Sociedade Civil Organizada e Usuários da Água.

Sendo assim, para realização desse estudo aqui proposto, esta tese partiu das seguintes questões norteadoras apresetadas no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Síntese das Questões de Pesquisa

QUESTÕES DE PESQUISA	Como funcionam os processos de gestão da água no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, com base nas perspectivas do Controle e Gestão Social?
	É possível identificar fatores presentes na gestão desse espaço coletivo de decisão pública que evidenciam a existência e possibilidades da aplicabilidade do Controle e Gestão Social? Em qual intensidade?
	Qual o papel atual que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas produz na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido?
	Quais são as contribuições efetivas que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas tem desempenhado dentro do processo de governança hídrica da gestão do Recurso de Uso Comum mais importante do planeta?

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Sinteticamente, os instrumentos de gestão dos Recursos Hídricos no Tocantins até o momento se encontram da seguinte forma: somente seis bacias hidrográficas do Estado do Tocantins foram contempladas com Planos de Bacias Hidrográficas; os cursos de água inseridos no território estadual, em sua maioria não foram classificados quanto a seu uso preponderante; a outorga segue em processo burocrático; o sistema de informação sobre os Recursos Hídricos ainda é inexistente, e a cobrança do uso da água está em fase inicial de planejamento para ser implementada em apenas uma bacia (CHIESA; COSTA; VERGARA, 2015).

Neste contexto, pode-se verificar que o Estado do Tocantins ainda passa por desafios e entraves à execução e efetivação da PNRH e várias são as questões a avançar e discutir, apesar dos avanços que houve nos últimos anos na implementação dos instrumentos de gestão. Entre os desafios está a implementação das ações propostas no Plano Estadual; a elaboração de outros planos de bacias, de forma a abranger todo o território estadual; a criação de comitês de bacias e de Agências de Água; o adensamento da rede hidrometeorológica e de estações de monitoramento da qualiquantidade das águas nas BHs e; a criação e consolidação do Sistema de Informações estadual (CHIESA; COSTA; VERGARA, 2015).

Dessa forma, para responder previamente as questões de pesquisa definidas, foi construído um pressuposto alicerçado nessas pesquisas exploratórias a respeito do tema aqui discute. Sendo assim, tem-se que: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão da água enquanto um Recurso de Uso Comum, até então, desempenha com baixa instensidade uma gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido, tendo em vista que o modelo de gestão da água adotado nos comitês brasileiros, embora constitua avanço importante em relação ao tipo ideal de Controle Social das Águas, ainda têm um longo caminho a percorrer.

Assim, para alcançar o objetivo geral definido na tese elegeram-se como objetivos específicos os seguintes:

- Analisar a produção científica sobre o conceito de Controle Social e avaliar as similitudes dos fundamentos teóricos desse conceito com as abordagens da Gestão Social (Artigo 01);
- Desenvolver um debate teórico sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática brasileira sob a ótica das abordagens de Hall, a partir do marco constitucional de 1988, tendo como pano de fundo dessa discussão o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC enquanto uma categoria teórica da Gestão Social e as interconexões que esse debate tece com as abordagens do Controle Social e da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC (Artigo 02);
- Apresentar um debate sobre as contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um RUC, enfatizando, especialmente, que entre as possibilidades se situa a Participação Social (Artigo 03);
- Propor um quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionado a Recursos de Uso Comum, balizado a partir de dois grandes campos conceituais explorados nesta tese, ou seja, Controle Social e Gestão Social (Artigo 04);
- Avaliar, com base no quadro de análise construído, o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito de Controle Social implementado via Gestão Social alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido (Artigo 04).

Esta pesquisa foi desenvolvida com base no enfoque da interdisciplinaridade, fundamentada nas matrizes epistêmicas (PAES DE PAULA, 2015; 2016). Esse prisma permitiu avaliar o fenômeno aqui estudado sem a utilização de uma única base metodológica, mas, utilizaram-se diferentes matrizes de conhecimentos-interesses. Nesse contexto, entende-se que “não se trata, no entanto, de escolher uma única matriz para guiar as pesquisas, mas de mudar a maneira de pensar sobre isso, pois a chave para os avanços das pesquisas, do ponto de vista da mudança social, seria conciliar os interesses cognitivos” (PAES DE PAULA, 2016, p. 24).

Ponderando essas orientações escolheram-se os quatro instrumentais teóricos aqui apresentados que abordam diferentes matrizes de conhecimentos para o desenvolvimento da presente tese. As especificidades desses instrumentais foram resumidamente exibidas no Esquema 1 a seguir:

Esquema 1 – Matriz Epistêmica.



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Com base nesses quatro instrumentais teóricos nesta tese exploraram-se algumas das possíveis relações entre Controle Social e Gestão Social no âmbito da Governança Hídrica, e

contribuiu com a ampliação das perspectivas teóricas do conceito do Interesse Bem Compreendido.

Vale ressaltar, além de todo o exposto, que na área da Gestão Social, conforme infere Pereira (2011), ainda se carece de publicações que avaliem as organizações públicas estatais, as não estatais, e seus gestores bem como a linha da Gestão Social de Políticas Públicas. Diante dessa carência, a presente pesquisa se habilita a atenuar a lacuna da linha da Gestão Social de Políticas Públicas com foco na análise da atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas.

Assim, esta tese se enquadra na agenda de pesquisa da Gestão Social proposta por Cançado e Rigo (2014), apresentada no Quadro 3 abaixo:

Quadro 3 – Síntese da Agenda de Pesquisa.

Agenda de Pesquisa	Objetivo(s)
Desenvolvimento de Interorganizações e Comunidades de Prática	Desenvolver caminhos para “incentivar” a constituição de Interorganizações e de Comunidades de Prática, preferencialmente de forma complementar
Primeiro paradigma para a Gestão Social	Construir o primeiro paradigma para a Gestão Social
	Demonstrar que a Gestão Social é multiparadigmática
Escalaridade da Gestão Social	Identificar as possibilidades de escalaridade da Gestão Social com relação à participação direta e indireta
	Identificar possibilidades de uso de tecnologias da informação e comunicação para participação direta no âmbito da Gestão Social
Quadro de Análise para identificar a Gestão Social	Aprimorar o quadro de análise
	Criar ferramentas e mecanismos para utilização do quadro de análise
	Utilizar o quadro de análise em diferentes organizações de forma a verificar suas possibilidades de Gestão Social

FONTE: CANÇADO; RIGO (2014, p. 71).

Especificamente, esta tese será desenvolvida para avançar nas discussões do quarto item dessa agenda. A seguir, apresenta-se a estrutura analítica adotada.

1.2 Estrutura da Tese

Esta tese está estruturada em três partes principais (Quadro 4). Na primeira foi apresentada a introdução do trabalho, contendo os aspectos gerais da pesquisa e as bases teóricas conceituais dos temas subdivididas nos conceitos de Controle Social; Gestão Social e Interesse Bem Compreendido – IBC. No segundo momento dessa primeira parte foi apresentado o desenho da pesquisa e, por fim, as características metodológicas da tese.

Já na segunda parte da tese foram exibidos os produtos da pesquisa (artigos teóricos e empíricos) que foram construídos visando responder aos objetivos específicos delineados na tese. O primeiro artigo **“Compreensões acerca do conceito de Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social”** desenvolveu uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social” no Brasil, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR. Trata-se de um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvido por meio de uma revisão integrativa da literatura.

O segundo artigo **“Interesse Bem Compreendido: uma nova alternativa instigadora da cultura sociopolítica exercida pela própria sociedade sobre as ações do Estado”**, propôs a desenvolver um debate teórico sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática Brasileira sob a ótica das abordagens de Hall, a partir do marco Constitucional de 1988. O pano de fundo da discussão apresentada foi o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC enquanto uma categoria teórica da Gestão Social e as interconexões que esse debate tece com as abordagens do Controle Social e da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC.

O terceiro artigo intitulado **“Gestão das águas do global ao local: um olhar voltado para a participação da sociedade planetária no processo de governança de um Recurso de Uso Comum – RUC”**, apresentou um debate sobre as contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um RUC, enfatizando, especialmente, que entre as possibilidades se situa a participação social. Trata-se de uma revisão narrativa, caracterizada como um estudo exploratório de natureza descritiva com abordagem qualitativa, que visou primeiramente caracterizar ações internacionais, nacionais e locais (estudos de casos) relacionadas com o exercício da participação da sociedade no processo de governança da água e, em um segundo momento, investigou como se configura o papel e a participação da sociedade nesses espaços.

O quarto artigo **“Gestão Social da água: a Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas”** visou compreender com base no quadro de análise construído, qual o papel que um Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água enquanto o recurso natural mais importante do planeta, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social. Para tanto foi escolhido um caso para estudo, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP, localizada no Tocantins Brasil.

Por fim, a terceira parte é de natureza conclusiva. Recupera os principais objetivos traçados e apresenta os resultados obtidos nas pesquisas desenvolvidas ao longo da tese. Sinaliza alguns avanços teóricos a partir dos conhecimentos gerados por meio dos estudos, especialmente sobre as possibilidades do conceito proposto do Controle Social. A tese do estudo é comentada, e são tecidas algumas ressalvas e possibilidades de desdobramentos em pesquisas futuras sobre as possíveis relações do Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC no âmbito da Governança Hídrica.

Quadro 4 – Estrutura da tese

PARTE	DESCRIÇÃO
Parte 1	<ul style="list-style-type: none"> • Introdução • Direcionamentos Metodológicos
Parte 2	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 1 – Compreensões acerca do conceito de Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social
	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 2 – Interesse Bem Compreendido: uma nova alternativa instigadora da cultura sociopolítica exercida pela própria sociedade sobre as ações do Estado
	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 3 – Gestão das águas do global ao local: um olhar voltado para a participação da sociedade planetária no processo de governança de um Recurso de Uso Comum
	<ul style="list-style-type: none"> • Artigo 4 – Gestão Social da água: a Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas
Parte 3	<ul style="list-style-type: none"> • Considerações Finais das Pesquisas

FONTE: elaborado pela autora (2020).

2 METODOLOGIA

“O pensamento científico moderno empenha-se para especificar, limitar, purificar as substâncias e seus fenômenos. Procura o fermento específico, objetivo, e não a fermentação universal”.
(BACHELARD, 1996, p. 89).

O capítulo a seguir detalhou as especificidades metodológicas adotadas durante todo o processo de investigação do fenômeno social proposto nesta tese, bem como abordou as várias técnicas seguidas no desenvolvimento da pesquisa.

Estruturou-se o presente capítulo em três seções. A primeira expõe resumidamente as abordagens metodológicas seguidas para a realização desta tese. Na sequência, apresentam-se a síntese das técnicas utilizadas para coleta dos dados. E, por fim, são explanados os procedimentos empregados para análise dos resultados.

2.1 Abordagens Metodológicas

Esta tese refere-se a um estudo de caráter descritivo, de natureza aplicada e abordagem qualitativa. Em termos de integração acadêmica-institucional, vale ressaltar que esta tese resultou-se do projeto intitulado “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”, oriundo do edital Pró-integração nº 55/2013 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, assim como da Dissertação de Silva, Fernanda (2015) intitulada: Controle social: a gestão social das ações do Estado, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – PGDR/UFT.

A fundamentação de tais direcionamentos metodológicos e seus respectivos alinhamentos foi aplicada ao longo de todo o processo de construção desta tese, tendo estrita consonância com as orientações elencadas por Sandoval (2018):

Diante de uma realidade social, complexa em suas estruturas dinâmicas e significados, o pesquisador é mediador entre aquela faceta da realidade social que pretende pesquisar e o método ou métodos de coleta de dados que serão necessários para um apanhado suficiente, um retrato, da fatia da realidade que o pesquisador delimitou como seu foco de pesquisa. Em meio às diversidades de métodos de registro de fatos sociais, o pesquisador enfrenta a tarefa criativa de formular uma abordagem metodológica mais adequada para o fenômeno social que investiga. Essa abordagem requer conhecimentos dos métodos disponíveis para melhor escolher aquele *mix* que melhor atende às expectativas da pesquisa em questão. A elaboração do plano metodológico não é aleatória nem *a priori*, mas a consequência da natureza empírica e teórica daquela fatia da realidade social a ser investigada. Não há método

universal de coleta e registro de dados sociais, por isso há várias modalidades de métodos nas ciências humanas (SANDOVAL, 2018, p. 77).

Godoy (1995) em convergência com Sandoval (2018) menciona que essa sistematização processual da escolha da abordagem metodológica possibilita coerência ao trabalho:

Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. Ainda quando a nossa preocupação for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações, o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados (GODOY, 1995, p. 63).

Os estudos descritivos são utilizados em pesquisas que esperam obter uma descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis a serem avaliadas (GIL, 2008). Por tais razões esta tese foi classificada como uma pesquisa descritiva, pois, visou compreender e discutir com base no Quadro 7 de Análise construído, qual o papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas produz na gestão da água, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido.

A pesquisa aplicada apresenta muitos pontos de contato com as pesquisas teóricas de naturezas básicas (de cunho bibliográfico), “pois depende de suas descobertas e se enriquece com o seu desenvolvimento; todavia, tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos”. Todavia, sua direção “está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial” (GIL, 2008, p. 27).

A opção pela pesquisa aplicada ocorreu para atender a carência ainda presente no campo da Gestão Social de pesquisas focadas em experiências práticas que analisam suas possibilidades, quer sejam em instituições formais ou informais. No caso em tela, os Comitês de Bacia Hidrográfica representam uma instituição¹³ formal¹⁴, estabelecida em legislações próprias. Dentre os trabalhos recém-publicados na Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS tem-se a Tese de Alcântara (2018) que direcionou seu olhar para uma Instituição Informal: Os Guardiões das Águas, no Circuito das Águas no Sul de Minas Gerais.

¹³ **Instituições:** são as regras do jogo numa sociedade. Representam os limites (constrangimentos, restrições) estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas e estruturam os incentivos de natureza política, social e econômica (NORTH, 1998).

¹⁴ **Formais:** são organizações, acordos, contratos, regras escritas em constituições, leis, regulamentos e outras (NORTH, 1998).

Já esta pesquisa, por sua vez, direcionou suas lentes para as ações de gestão desempenhadas no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, que é considerado pela perspectiva de North (1998), uma Instituição Formal, regida por legislações e regulamentos específicos. Essa dualidade de olhares presente entre os pesquisadores da Gestão Social é extremamente válida para a consolidação desse campo do saber, além do mais, ao final desta tese sugere-se que os estudos futuros da Rede avaliem e comparem as pesquisas de ambas as esferas: formais e informais.

Considerando as particularidades desta pesquisa, assim como o posicionamento epistemológico adotado, optou-se pela abordagem qualitativa. O objetivo desse tipo de pesquisa baseada na abordagem qualitativa é proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir proposições (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Considerou-se nesta tese que a água é o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do Planeta. Dessa forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Nesse sentido, denota-se que a ligação dos Recursos Hídricos com a abordagem do conceito de RUC está na gênese da própria água.

Diante do exposto, percebeu-se a necessidade de compreender e explorar de forma mais detalhada as diferentes formas de gestão desempenhadas no âmbito dos processos de governança hídrica. Sendo assim, para realização desse estudo aqui proposto, esta tese partiu das seguintes questões norteadoras apresetadas no Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Síntese das Questões de Pesquisa

QUESTÕES DE PESQUISA	Como funcionam os processos de gestão da água no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, com base nas perspectivas do Controle e Gestão Social?
	É possível identificar fatores presentes na gestão desse espaço coletivo de decisão pública que evidenciam a existência e possibilidades da aplicabilidade do Controle e Gestão Social? Em qual intensidade?
	Qual o papel atual que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas produz na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido?
	Quais são as contribuições efetivas que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas tem desempenhado dentro do processo de governança hídrica da gestão do Recurso de Uso Comum mais importante do planeta?

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

A presente pesquisa fundamentou-se no paradigma interpretativo. Segundo Alencar (2007, p. 31) na abordagem interpretativa “a sociedade é a ordem criada ou realizada pela própria capacidade dos seus membros. É o resultado de numerosas oportunidades de interação, desenvolvidas por atores que interpretam e atribuem significados ao contexto social no qual eles se encontram”.

De acordo com Alencar (2007), o estudo de caso é uma forma de conduzir pesquisa mais ligada à abordagem interpretativa, por essa razão, escolheu-se como lócus deste estudo o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas.

A seguir, expõem-se os métodos adotados de coletas de dados empregados ao longo dos trabalhos desta tese.

2.2 Métodos e Procedimentos

As técnicas de coleta de dados (métodos) representam as ferramentas específicas devidamente selecionadas para a coleta das evidências delineadas nos objetivos do estudo.

As pesquisas com cunho interpretativo podem ser desenvolvidas mediante a utilização de vários métodos investigativos (ALENCAR, 2007). Nesta pesquisa, utilizaram dados primários e secundários para o desenvolvimento dos estudos. Baseados em Godoy, (1995); Alencar, (2007) e Sandoval (2018) adotou-se um plano metodológico diversificado dos instrumentos de coleta. Nesse sentido para a coleta de dados foram utilizadas as seguintes técnicas: *i)* Observação Participante; *ii)* Pesquisa Documental; e *iii)* Entrevista semiestruturadas.

A Observação Participante deve seguir determinados critérios, como ser direcionada pelo objeto, questões e pressupostos do estudo. “A observação não é também uma técnica exclusiva: ela se presta, às vezes admiravelmente, a casamentos com outras técnicas e instrumentos” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 182). Assim, foram observados diversos aspectos nas “Plenárias Ordinárias e Extraordinárias” e nas demais “Reuniões Técnicas dos Grupos de Trabalhos” do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, ocorridas durante o ano de 2019. Vale citar que foram objetos de análises as quatro (4) Plenárias Ordinárias e as duas (2) Plenárias Extraordinárias ocorridas no ano de 2019.

Em 2019 o Comitê instituiu dois Grupos de Trabalhos (GT). O primeiro foi o Grupo de Trabalho de Revisão e Alteração do Regimento Interno do CBHLP, que foi composto pelos membros das seguintes instituições: Centro de Defesa dos Direitos da Criança Gloria de

Ivone – CEDECA; Fazenda São Paulo; INVESTCO; Município de Porto Nacional e Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH-TO. Já o segundo foi o Grupo de Trabalho de Articulação Institucional da sub-bacia do Ribeirão Taquaruçu Grande, composto pelos membros das seguintes instituições: Associação dos Chacareiros Santa Fé – ACHASFÉ; Água Doce; BRK Ambiental; Centro de Defesa dos Direitos da Criança Gloria de Ivone – CEDECA; Associação de Preservação Ambiental e Valorização da Vida – ECOTERRA; Município de Palmas e Secretaria da Educação, Juventude e Esporte – SEDUC-TO. Todas as reuniões realizadas por ambos os Grupos de Trabalhos foram objetos de análise (observação) da pesquisadora.

Além dessas ações oficiais desempenhadas pelo CBHLP que foram objetos de observações, a pesquisadora (autora desta tese) também realizou observações diretas durante a realização da segunda edição do evento intitulado “Abraço ao Ribeirão Taquaruçu”, ocorrido em setembro de 2019.

Outra ação que igualmente foi objeto de observações nesta pesquisa foi a “Audiência Pública” ocorrida em dezembro de 2019 organizada pela Comissão de Minas, Energia, Meio Ambiente e Turismo da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que visou discutir as condições de uso múltiplo do Lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE-Lajeado).

Ademais, foram observadas relações, representações e costumes: atitudes dos servidores tanto da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos – SEMARH, quanto da Fundação Municipal de Meio Ambiente – FMA; motivações e relações sociais entre os membros do CBHLP; opiniões da Diretoria Executiva do Comitê; desarmonias internas nesse Comitê e desse com representantes da prefeitura ou de outras instituições; formas de gestão e organização do Comitê; opiniões expostos pelos convidados externos durante as reuniões dos Grupos de Trabalhos avaliados; e outros elementos e momentos.

Vale citar que durante a realização das agendas do Grupo de Trabalho de Articulação Institucional da sub-bacia do Ribeirão Taquaruçu Grande vários convidados externos participaram dessas reuniões, visando aprimorar as arenas de debates desse GT. Uma dessas reuniões, por exemplo, contou com a presença do Dr. João Aparecido Bazolli - Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT) do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – PGDR, que sugeriu algumas contribuições ao Grupo para serem inseridas no Relatório Final do GT. Essa ação se destaca ao demonstrar que a organização e

fomento de relações institucionais saudáveis aprimoram consideravelmente as Políticas Públicas no âmbito da governança hídrica.

Além dessas ações citadas, vale mencionar também que a pesquisadora participou em 2018 do Fórum Mundial das Águas – FMA. O FMA é o maior evento global sobre o tema água e sua organização fica a cargo do Conselho Mundial da Água, uma organização internacional que reúne interessados no assunto. O último fórum ocorreu em março de 2018 no Brasil e para participar das conferências principais do fórum era preciso ter as devidas credenciais via inscrição. A sociedade, por sua vez, poderia participar do evento apenas na Vila Cidadã, o que já representa um avanço (FMA, 2018). As informações sobre a observação da pesquisadora relativas ao FMA foram relatadas no artigo 03 desta tese.

As observações ocorreram de acordo com o calendário específico de cada uma das ações analisadas. Os dados coletados durante as observações foram registrados em diários de campo ao longo das visitas e foram sintetizados conforme disposto no Apêndice 3 da tese (Formulário de Registro de Observações).

A Pesquisa Documental, por sua vez, “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2007, p. 45). Os dados oriundos da Pesquisa Documental são relevantes para compreender os vários elementos do objeto estudado. Sobre essa técnica Spink (2013, p. 122) nos lembra que ela pode nos apresentar “[...] as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia [...]”.

Nesse sentido foram pesquisadas atas de reuniões, publicações diversas do diário oficial do Estado do Tocantins relativas ao CBHLP; históricos e relatórios de gestão, publicações institucionais, reportagens, vídeos, legislações, sites institucionais, dentre outras aspectos fundamentais para compreender e discutir com base no Quadro 7 de Análise construído, qual o papel que um Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido? Neste sentido, as fontes e documentos que foram analisados durante a fase da Pesquisa Documental estão especificados no Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Lista dos Documentos da Pesquisa Documental

Documentos	Descrição
<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 1.307, de 22 de março de 2002 	Instituição da Política Estadual de Recursos Hídricos no Tocantins.
<ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 687, de 22 de julho de 1998, e 	Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/TO)

Lei nº 2.097, de 13 de julho de 2009.	
• Lei nº 2.089, de 9 de julho de 2009	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (FERH/TO).
• Plano Nacional de Recursos Hídricos	Aprovado pelo CNRH, em 7 de dezembro de 2016.
• Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-TO)	Aprovado pelo CERH, em 7 de dezembro de 2011.
• Decreto nº 4.434, de 07 de novembro de 2011	Instituição do CBH do Entorno do Lago de Palmas
• Relatório SÍNTESE	Referente ao primeiro ciclo do programa PROGESTÃO no Tocantins (2014 – 2017)
• Atas	Documentações inerentes ao processo de gestão ocorrido no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas
• Calendários das Reuniões	
• Convocações	
• Listas de presenças	
• Portarias	
• Regimentos Internos	
• Planos das Bacias Hidrográficas	
• Relatório Anual	
• Resoluções e outros atos	
• Dados dos eventos como o Fórum Mundial da Água – FMA e Fórum Alternativo Mundial da Água – FAMA	Ambos ocorridos em Março de 2018 em Brasília.
• Site oficial do Plano de Bacia Hidrográfica do Lado de Palmas: http://iacuft.org.br/paginas/pbh-lago-de-palmas	Site oficial do Plano de Bacia Hidrográfica do Lado de Palmas, criado pelo Instituto de Atenção às Cidades da Universidade Federal do Tocantins – UFT.
• Documentos e matérias da Audiência Pública ocorrida em dezembro de 2019.	Organizada pela Comissão de Minas, Energia, Meio Ambiente e Turismo da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que visou discutir as condições de uso múltiplo do Lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE-Lajeado).

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

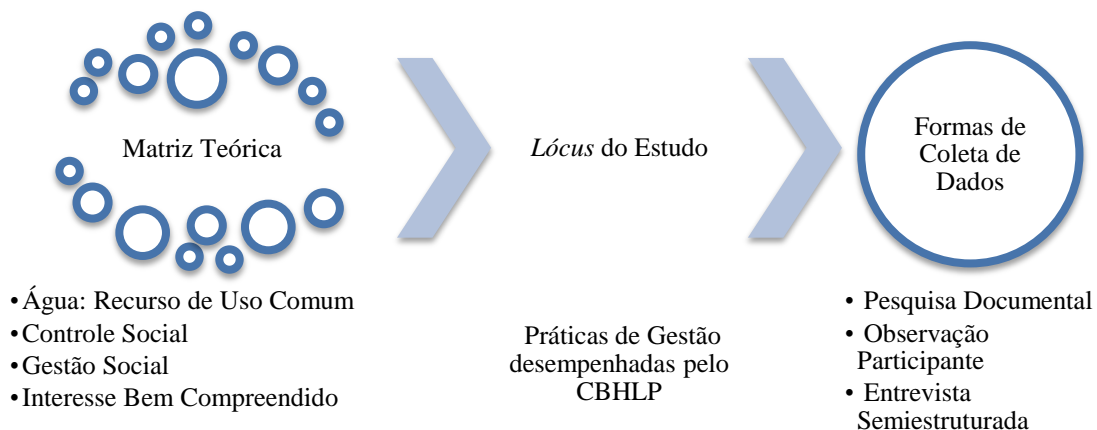
Foram pesquisados alguns jornais da região para agregar maiores informações a respeito das ações desempenhadas pelo CBHLP, tais como: “T1 Notícias”, “Conexão Tocantins” e “G1 Tocantins” e “Orla Notícias”. Tais meios são importantes para a análise das ações realizadas pelo Comitê e sua relação com outras práticas. Nesse sentido Laville e Dionne (1999, p. 167) mencionam que “os documentos sonoros e visuais são também portadores de informações úteis [...] as fotos, pinturas, desenhos, os filmes e vídeos, etc. Em suma, tudo o que, em suporte audiovisual, pode veicular informações”. Como vídeo (curta-metragem) destacamos o organizado pela Associação Água Doce para divulgar o evento “Abraço ao Ribeirão Taquarucu”, tanto em 2018, quanto em 2019.

As percepções dos membros do Comitê são importantes para compreendermos a [...] “maneira como as coisas estão” (FAIRCLOUGH, 2012, p. 312). Nesse sentido, a aplicação da entrevista semiestruturada com atores do Poder Público, Usuários da Água, Sociedade Civil

Organizada, fundamentada no Quadro 7 elaborado neste estudo, foi o instrumento matriz que usamos para compreendermos os entendimentos dos respondentes da pesquisa.

A síntese das conexões entre a matriz teórica adotada e os instrumentos de coleta de dados (que se completam) pode ser analisada no Esquema 2 a seguir:

Esquema 2 – Síntese das conexões entre a matriz teórica e as formas onto-epistemo-metodológicas.



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Por fim, simultaneamente foram realizadas as entrevistas com os membros do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, visando aprofundar o conhecimento das práticas de gestão desempenhadas por esse Comitê. Vale ressaltar, que as entrevistas foram desenvolvidas com auxílio de um roteiro estabelecido especificamente para esta tese, constante no Quadro 7 de análise arquitetado para esta pesquisa.

Vale citar que no início da tese cogitou-se usar o Quadro 7 de Análise dos Critérios para Cidadania Deliberativa e características da Gestão Social, de Cançado, Pereira e Tenório (2015), como um instrumento já validado pelo Campo. Todavia, tal quadro se mostrou insuficiente diante da Matriz Teórica e das formas onto-epistemo-metodológicas adotadas nesta tese. Por isso, ao final, foi decidido incluir até mesmo como um dos objetivos da presente tese: Propor um quadro específico de Análise de Ambientes de Tomada de Decisão Coletiva Relacionado a Recursos de Uso Comum, balizado a partir dos dois grandes campos conceituais explorados nesta tese, ou seja, Controle Social e Gestão Social.

O critério para escolha dos entrevistados ocorreu de acordo com a disponibilidade do entrevistado em participar da pesquisa. Cada entrevista foi realizada individualmente. Os

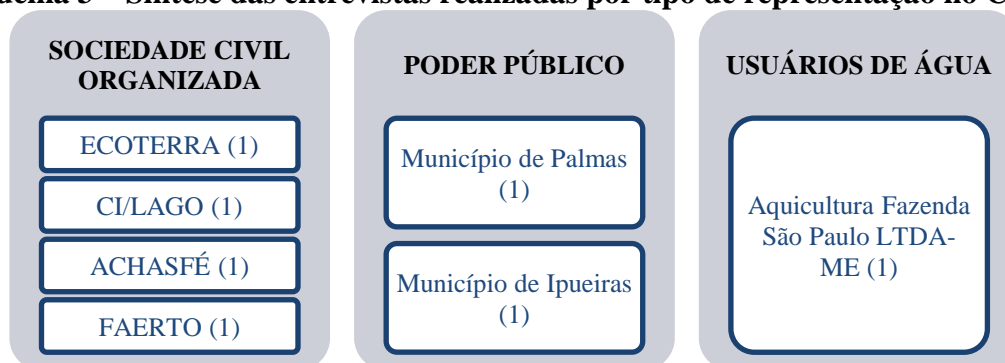
entrevistados foram informados que não precisariam responder todas as perguntas se assim não quisessem, visando não causar constrangimento, como também poderiam encerrar, em qualquer momento, a entrevista. Foi garantido o sigilo das informações (uso apenas para fins científico-acadêmicos) e anonimato dos participantes. As entrevistas tiveram uma média de tempo de 30 a 40 minutos cada.

As entrevistas foram realizadas da seguinte forma: uma entrevista com o representante da Associação de Preservação Ambiental e Valorização da Vida - ECOTERRA (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante da Federação das Associações e Entidades Rurais do Tocantins – FAERTO (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante da Associação dos Chacareiros Santa Fé – ACHASFÉ (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante do Consórcio Intermunicipal para a Gestão Compartilhada da Bacia Hidrográfica do Médio Tocantins – CI/LAGO (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante do Município de Palmas (Poder Público); uma entrevista com o representante do Município de Ipueiras (Poder Público); e uma entrevista com o representante da Aquicultura Fazenda São Paulo (Usuários de Água).

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas é composto por 36 membros. Todas as três categorias que compõe o Comitê (Poder Público; Sociedade Civil Organizada e Usuários de Água) possuem 12 representantes (titulares e suplentes). Ao todo foram realizadas sete (7) entrevistas, sendo quatro (4) com membros da Sociedade Civil Organizada; duas (2) com membros do Poder Público e uma (1) com um membro dos Usuários de Água.

Considerando o número total de membros do Comitê obteve-se ao final uma amostra válida nas entrevistas em média de 20%. Um fator relevante observado foi a participação significativa nas entrevistas dos membros da categoria da Sociedade Civil. A síntese das entrevistas realizadas encontra-se detalhada no Esquema 3 a seguir:

Esquema 3 – Síntese das entrevistas realizadas por tipo de representação no CBHLP



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Os elementos base que nortearam a Observação Direta, a Análise Documental, bem como o desenvolvimento das Entrevistas foram os constantes no Quadro 7 de análise de Ambientes de Tomada de Decisão Coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum. Durante as entrevistas foram feitas vinte duas (22) perguntas para cada participante, subdivididas nos oito critérios detalhados no Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 – Quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum

	CRITÉRIOS DE ANÁLISE	QUESTÕES PARA O ROTEIRO
CONTROLE SOCIAL	1 Soberania popular voltada para o Bem Comum	1. As ações do Comitê asseguram de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum? 2. As tomadas de decisões são canalizadas para questões que representam o bem comum? Tendo em vista que o Comitê é uma instância de tomada de decisão pública.
	2 Transparência	3. Existem canais adequados ao acesso à informação (compreensíveis)? 4. Existem mecanismos que permitam ao Comitê, acesso direto às informações governamentais? Quais? 5. Em caso de ter acesso, essas informações são utilizadas para a tomada de decisões dentro do Comitê?
	3 Participação Social	6. Como ocorre a participação da população na elaboração, execução e fiscalização das ações geridas no Comitê? 7. Como se dá a articulação das ações do Comitê com outras instâncias de participação popular? Há algum meio de comunicação com a Comunidade (site, blog, rede social)? Quais são os exemplos concretos? 8. Todos os membros participam dos debates ativamente?
	4 Ferramentas	9. Alguma vez o Comitê já interferiu para mudar alguma obra/programa/ação em andamento? 10. Existe alguma ferramenta (instrumento) de Controle Social que o Comitê aplica? 11. Quais ações o Comitê realiza e pode realizar para a promoção do Controle Social?
GESTÃO SOCIAL	5 Esfera Pública	12. Há predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) ou de valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado).
	6 Dialética Negativa	13. Existe igualdade de influencia entre os grupos representativos nas tomadas de decisão? 14. Existe uma relação de dependência mútua e/ou recíproca entre os membros do Comitê e com outras instâncias?
	7 Interesse Bem Compreendido	15. Como são pautadas as relações entre Estado / Sociedade / Mercado / Meio Ambiente? Existe equilíbrio entre tais relações? 16. Como você percebe a intervenção dos membros nas reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto em que o mesmo se encontra ou reflete puramente os interesses da pessoa/órgão representado? 17. Existe algum mecanismo ou norma para submeter o interesse individual dos membros às regras democráticas a fim de que o Estado ou o Mercado não se voltem contra o interesse coletivo?

	8 Emancipação	<p>18. Existem instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual?</p> <p>19. Na opinião do Sr(a), o Comitê têm atingindo seus objetivos? Quais as principais dificuldades?</p> <p>20. Em sua opinião como a atuação do Comitê deveria funcionar? O que poderia ser feito para melhorar essa atuação?</p> <p>21. Qual é a sua contribuição concreta – pessoal e institucional?</p> <p>22. O Sr(a). Gostaria de acrescentar mais alguma informação sobre o Comitê?</p>
--	---------------	---

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

No desenvolver da realização das observações e das entrevistas utilizou-se a saturação como um instrumento de fechamento amostral. A saturação é operacionalmente definida como a suspensão de inclusão de novos participantes e/ou observações quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, certa redundância ou repetição (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008).

2.3 Análise Temática

Para apreciação dos dados coletados nas etapas anteriores utilizou-se a técnica da Análise de Conteúdo objetivando codificar, sistematizar, organizar e categorizar os dados obtidos. A técnica da análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2011) tem sido útil para pesquisas que objetivam compreender e categorizar dados, por essa razão escolheu-se trabalhar com tal técnica. A análise de conteúdo é uma técnica empírica, como assinalado por Bardin (2011, p. 36) “[...] não existe coisa pronta em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis”.

A análise de conteúdo desenvolvida por Laurence Bardin em uma obra publicada originalmente em 1977, refere-se a

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2011, p. 48).

A intenção para se usar a análise de conteúdo baseia-se na busca de inferências de conhecimentos visando aprofundar o conhecimento das práticas de gestão desempenhadas

pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, que posteriormente se transformarão em indicadores importantes para o campo do Controle e Gestão Social (BARDIN, 2011).

Esta técnica tem sido amplamente difundida e utilizada no Brasil, essa difusão se dar devido à abrangência dos seus mecanismos, como apontado por Bardin (2011, p. 37) “não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

A análise de conteúdo fundamenta-se nos seguintes objetivos: a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura. E, possui também duas funções distintas que podem ou não dissociar-se:

Função heurística: a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão para a descoberta. É a análise de conteúdo “para ver o que dá”. Função de “administração da prova”. Hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias, servindo de diretrizes, apelarão para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação. É a análise de conteúdo “para servir de prova” (Bardin, 2011, p. 35-36).

Nesta tese predominou-se como objetivo de utilização da técnica da análise a superação da incerteza existente sobre como ocorre a gestão no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Quanto às funções da técnica, esta pesquisa encontra-se direcionada na segunda função: “administração da prova”, tendo em vistas as problematizações seguidas, bem como o pressuposto de pesquisa definido.

Outra especificidade da análise de conteúdo é a análise categorial. Para Bardin a análise categorial pretende (2011, p. 42-43):

Tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido. Isso pode constituir um primeiro passo, obedecendo ao princípio de objetividade e racionalizando por meio de números e percentagem uma interpretação que, sem ela, teria de ser sujeita a aval. É o método das categorias, espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem. [...] A técnica consiste em classificar os diferentes elementos nas diversas gavetas segundo critérios suscetíveis de fazer surgir um sentido capaz de introduzir alguma ordem na confusão inicial. É evidente que tudo depende, no momento da escolha dos critérios de classificação, daquilo que se procura ou que se espera encontrar [...].

De acordo com Bardin (2011), na análise categorial é possível optar pela utilização de dois processos para se chegar à categorização. O primeiro refere-se ao sistema no qual as categorias são definidas na medida em que vão sendo encontradas, ou seja, é o procedimento

por “caixas”, já o segundo diz respeito ao processo por “acervo”, no qual a definição das categorias acontece apenas ao final da operação.

Neste estudo utilizará a grade fechada proposta por Vergara (2005), na qual as categorias são definidas antes da pesquisa, baseadas no objetivo da pesquisa. Sendo assim, vale esclarecer que as categorias previamente definidas serão as constantes no Quadro 04: soberania popular voltada para o bem comum, transparência, participação social, ferramentas de controle social, esfera pública, dialética negativa, interesse bem compreendido e emancipação.

O trajeto da análise de conteúdo a ser utilizado ocorreu em três etapas. A primeira foi à pré-análise, na qual se realizou leituras flutuantes com intuito de extrair elementos para construção das categorias presentes nas sínteses da análise documento, nos diários de campo das observações realizadas e nas transcrições das entrevistas. A segunda diz respeito à exploração sistemática do material propriamente dito, ou seja, nesta fase foi realizada a análise categorial do Quadro 7 proposto. E, a última, refere-se a inferência e interpretação dos resultados obtidos nas categorias definidas.

As entrevistas foram transcritas e selecionados trechos daquelas que melhor respondem às questões, ao pressuposto e ao disposto nos critérios de Análise elencados no Quadro 7 de Análise de Ambientes de Tomada de Decisão Coletiva Relacionados a Recursos de Uso Comum.

O foco desta tese não foi o de esgotar a temática, mas de sistematizar, por meio de um apanhado geral os temas aqui dialogados, por isso adotou-se a abordagem qualitativa e a análise do material coletado e conclusões do estudo foram desenvolvidas mediante auxílio da Análise de Conteúdo.

Durante o processo da Análise de Conteúdo foi preciso ponderar os seguintes elementos:

- i. As práticas de gestão foram demarcadas de acordo com a Matriz Teórica escolhida;
- ii. As práticas de gestão foram formadas por diversos momentos (plenárias; reuniões da diretoria executiva; reuniões dos Grupos de Trabalhos, bem como os eventos externos) avaliados no decorrer do ano de 2019;
- iii. Os vários discursos dos membros do CBHLP foram avaliados durante esses diversos momentos e nas próprias entrevistas e apontam os vários significados de cada discurso apreciado;

- iv. Paralelamente também foram confrontadas as práticas de gestão (discursos dos membros) com as suas implicações efetivas em termos concretos de ações desempenhadas pelo Comitê no ano de 2019;
- v. As características analisadas desse ambiente de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum foram interpretadas conforme os oito critérios balizados pela Matriz Teórica do Controle e Gestão Social;
- vi. Os trabalhos de campo foram desenvolvidos zelando pela coprodução entre pesquisador e pesquisados, ou seja, entre a dinâmica da teoria com a realidade, visando ao final da tese entender o que precisa ser melhorada na Matriz Teórica adotada e, em segundo momento identificou-se com base nessa matriz quais são as melhorias sugeridas para a própria realidade estudada.

As demais especificidades da análise temática oriunda de tais procedimentos são objetos de discussões mais aprofundadas no Artigo 4 da tese. Para finalizar o atual capítulo a seguir apresenta-se no Esquema 4 a Matriz da tese que especifica a síntese de todo o arranjo desenvolvido nesta pesquisa.

Esquema 4 – Matriz da Tese

TESE	Considera-se nesta tese que a água é o Recurso de Uso Comum mais importantes do Planeta. Dessa forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido.
QUESTÕES NORTEADORAS	<ul style="list-style-type: none"> • Como funcionam os processos de gestão da água no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, com base nas perspectivas do Controle Social e Gestão Social? • É possível identificar fatores presentes na gestão desse espaço coletivo de decisão pública que evidenciam a existência e possibilidades da aplicabilidade da Gestão Social? Em qual intensidade? • Qual o papel atual que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas produz na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido? • Quais são as contribuições efetivas que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas tem desempenhado dentro do processo de governança hídrica da gestão do Recurso de Uso Comum mais importante do planeta?
PRESSUPOSTO	O Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão da água enquanto um Recurso de Uso Comum, até então, desempenha com baixa intensidade uma gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido, tendo em vista que o modelo de gestão da água adotado nos comitês brasileiros, embora constitua avanço importante em relação ao tipo ideal de Controle Social das Águas, ainda têm um longo caminho a percorrer.
OBJETIVO GERAL	Compreender e discutir o papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água enquanto RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Analisar a produção científica sobre o conceito de Controle Social e avaliar as similitudes dos fundamentos teóricos desse conceito com as abordagens da Gestão Social (Artigo 01); • Desenvolver um debate teórico sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática brasileira sob a ótica das abordagens de Hall, a partir do marco constitucional de 1988, tendo como pano de fundo dessa discussão o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC enquanto uma categoria teórica da Gestão Social e as interconexões que esse debate tece com as abordagens do Controle Social e da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC (Artigo 02); • Apresentar um debate sobre as contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um RUC, enfatizando, especialmente, que entre as possibilidades se situa a Participação Social (Artigo 03); • Propor um quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionado a Recursos de Uso Comum, balizado a partir de dois grandes campos conceituais explorados nesta tese, ou seja, Controle Social e Gestão Social (Artigo 04); • Avaliar, com base no quadro de análise construído, o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito de Controle Social implementado via Gestão Social alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido (Artigo 04).

CONTEXTO	CONCEITO PROPOSTO	OBJETO DE ESTUDO	CATEGORIAS ANALÍTICAS	CRITÉRIOS DE ANÁLISE
Gestão das Águas no Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Água: Recurso de Uso Comum • Controle Social • Gestão Social • Interesse Bem Compreendido 	Práticas de gestão das águas desempenhadas no Comitê de Bacia hidrográfica do Lago de Palmas	Controle Social	1. Soberania popular voltada para o Bem Comum
				2. Transparência
				3. Participação Social
				4. Ferramentas de Controle
			Gestão Social	5. Esfera Pública
				6. Dialética Negativa
				7. Interesse Bem Compreendido
				8. Emancipação

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

REFERÊNCIAS

ABERS, REBECCA NEAERA ET AL. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambient. soc.**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 115-132, jan.-jun 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2018: relatório pleno**. Brasília, ANA, 2018. Disponível em < <https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia** – Brasília: ANA, 2020. Disponível em < [https://www.ana.gov.br/as-12-regioes-hidrograficas-brasileiras/tocantins-araguaia#:~:text=A%20Regi%C3%A3o%20Hidrogr%C3%A1fica%20Tocantins%2DAraguaia,e%20Cerrado%20nas%20demais%20%C3%A1reas](https://www.ana.gov.br/as-12-regioes-hidrograficas-brasileiras/tocantins-araguaia#:~:text=A%20Regi%C3%A3o%20Hidrogr%C3%A1fica%20Tocantins%2DAraguaia,e%20Cerrado%20nas%20demais%20%C3%A1reas.)>. Acesso em: 05 jan. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (BRASIL). O comitê de bacia hidrográfica: o que é e o que faz. **Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos**: volume 1. Brasília: ANA, 2011. 66p.

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: Relatório Pleno**. Brasília, 2017. Disponível em < http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/conj2017_rel-1.pdf>. Acesso em 05 jan. 2020.

ALCÂNTARA, V. de C. **Práticas de gestão social das águas minerais e os movimentos deliberativos da gestão social**. 2018. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2018.

ALCANTARA, V. de C.; PEREIRA, J. R.. O locus da gestão social no contexto das inter-relações e tensões entre mundo-da-vida (lebenswelt) e sistema (system). **Organ. Soc.**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 412-431, Set. 2017.

ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 174p.

ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva** [on-line], São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 168-176, jan./mar. 2004.

ANDREWS, C. W. **Emancipação e legitimidade**: uma introdução à obra de Jürgen Habermas. São Paulo: Ed. Unifesp, 2011.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. Esfera pública, esfera social e gestão social: aproximações epistemológicas e ontológicas. In: 9ª CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMERICA LATINA Y CARIBE, 9., 2013, Santiago – Chile. **Anais...** Santiago: ISTR, 2013.

BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto. 1996.

BAPTISTA, J. M. *et al.* Balanço da presença portuguesa no Fórum Mundial da Água 2018. **Revista Recursos Hídricos**, Vol. 39, N.º 2, 27-32, outubro de 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em [http:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 jan. 1997. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm >. Acesso em 10 jan. 2019.

BODÊ DE MORAES, P. R.; BERLATTO, F. Controle social. Curso de especialização em sociologia política. **Universidade Federal do Paraná**. v. 20, n. 05, 2013.

BOUQUET, B. Analyse critique du concept de contrôle social. **Vie sociale**, n. 1, p. 15-28, 2012.

CAMPOS, V. N. de O. **Metropolização e recursos hídricos na América Latina: o caso da Região Metropolitana de São Paulo e da Zona Metropolitana da Cidade do México: 1970 a 2000**. 2001. 224 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina - PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2001.

CAMPOS, V. N. de O. **O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México: Potencialidades e limites da gestão participativa da água. 1980 a 2005**. 2007. 342 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina - PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2753/1/TESE_Fundamentos%20te%C3%B3ricos%20da%20gest%C3%A3o%20social.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O; VILLELA, L. E.; Gestão Social versus Gestão Estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ed.Rio de Janeiro: FGV, 2013, v. 2, pp. 15-99.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. 2. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54 -82.

CANÇADO, A. C.; SILVA JUNIOR, J. T.; CANÇADO, A. C. M. G. **Gestão Social: Fascículo 1**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017. 288.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais. **Cardemos EBAPE.BR** [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

CASTRO, J. N. de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 339-353.

CHIESA, V. B.; COSTA, C. A. M.; VERGARA, F. E. Avaliação da Efetividade dos Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Tocantins. In: XXI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 21., novembro de 2015, Brasília. **Anais Eletrônicos...** Brasília: ABRH, 2015, pp. 1-8.

CRUZ, E. S. T. **Gestão Social da água mineral no município de Cambuquira – Minas Gerais**. 186 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2017. Disponível em <<http://repositorio.ufla.br/handle/1/13288>> Acesso em: 05 jan. 2020.

ESTRATÉGIAS ODS. Água limpa e Saneamento. União Europeia. Estratégias ODS, 2020. Disponível em < <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/> >. Acesso em: 23 jun. 2020.

EVANS, P. Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, jan./jun., n. 9, p. 20-63, 2003. Disponível em: < <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5869/3464> >. Acesso em: 10 fev. 2020.

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FLECHAS, C. J. B; BELTRAN, J. P. Resiliencia comunitaria: defensa del agua y del territorio en la cuenca del río Sumapaz, Colombia. **Perspectiva Geográfica**, Tunja , v. 24, n. 1, p. 13-34, June 2019.

FERREIRA, R. do. N. *et al.* Governança pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. R. *et al.* (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. Ufla, 2011. p. 119-132.

FONTANELLA, B. J.; RICAS, J.; TURATO, E. R (2008). Amostragem de Saturação em Pesquisa Qualitativa em Saúde: Contribuições Teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24 (1). pp. 17-27, jan. 2008.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum / Declaração de Sustentabilidade**. Brasília: FMA, 2018. <<http://8.worldwaterforum.org/pt-br/documents-0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

GARCIA, A. S. **Esferas públicas como uma categoria fundante da gestão social**. 273 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, 2016. Disponível em: < <http://repositorio.ufla.br/handle/1/11410> >. Acesso em: 25 fev. 2020.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMES, F. N. **Dialogicidade no controle social e na gestão do programa bolsa família**. 2019. 322 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade da Amazônia – UNAMA, Belém - PA, 2019.

GUTIÉRREZ, A. Comitê Gravataí: gestão participativa da água no rio grande do sul. **Lua Nova**, São Paulo, v. 69: p. 79-121, 2006.

HARDIN, G. **The tragedy of the commons**. *Science*, 162(3859), 1243-1248. 1968.

HESS, C. **Mapping the new commons**. Presented at “Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges;” the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=1356835>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

HESS, C., OSTROM, E. **A Framework for Analyzing the Knowledge Commons**: a chapter from Understanding Knowledge as a Commons: from Theory to Practice. 2005. Disponível em <https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google>. Acesso em: 02 mar. 2020.

HOUAISS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Editora Objetiva, 2001.

JACOBI, PEDRO ROBERTO.; GRANDISOLI, EDSON. **Água e sustentabilidade**: desafios, perspectivas e soluções – São Paulo: IEE-USP e Reconnectta, 2017. 1ª Edição.

JUSTEN, C. E. O Angelus Novus emoldurado à gestão social – reflexões acerca da construção de políticas públicas emancipadoras. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 36, p. 135-157, 2016.

KEMERICH, P. D. da C.; MARTINS, S. R.; KOBAYAMA, M.; BURIOL, G. A.; CRUZ, R. C.; RITTER, L. G.; DULAC, V. F. Efetividade do comitê de gerenciamento de recursos hídricos na bacia hidrográfica dos rios Vacacaí e Vacacaí-Mirim. *Revista Recursos Hídricos*, v. 34, n. 2, novembro de 2013. pp. 13-24. DOI: 10.5894/rh34n2-2

LINDEMAYER, F. M.; NETO, L. M. Análise do controle social no observatório social de São José sob a ótica da Gestão Social. **Grifos** - v. 44, p. 54-76, 2018.

LIMA-GREEN, A. P. **Análise político-institucional da gestão das águas na bacia Lagos São João, RJ.** 2008, 144f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LOUREIRO, M. R.; *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 3, p. 11-25, 1979.

NICOLETE, R.K. S. **Quando a política caminha na escuridão** – um estudo sobre interesse e virtude n'A Democracia na América de Tocqueville. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28032013-111908/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

NORTH, Douglas C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

OLIVEIRA, V. A. R. **interesse público, gestão pública e gestão social: significados e conexões.** 2012. 141 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2020: água e mudança climática.** Paris: UNESCO, 2020. Disponível em < https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372882_por?fbclid=IwAR0yBI24uVUHZp5Gm4pLws8vYjRmdq4AX282A-aUfcpyXtYjC8olwrON4JA>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2018: soluções baseadas na natureza para a gestão da água.** Paris: UNESCO, 2018. Disponível em < <http://portalods.com.br/wp-content/uploads/2018/03/261594por.pdf>>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019: não deixar ninguém para trás.** Paris: UNESCO, 2019. Disponível em < https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367276_por>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva.** Trad. Y ver. Téc. de Leticia Merino Pérez. – 2ª ed. – México: FCE, UNAM, IIS, 2011.

PADILLA, J. H. R. et al. Análisis comparativo de modelos e instrumentos de gestión integrada del recurso hídrico en Suramérica: los casos de Brasil y Colombia. **Rev. Ambient. Água**, Taubaté, v. 8, n. 1, p. 73-97, Apr. 2013.

PACHECO, C.S.R., **Coprodução em Ciência, Tecnologia e Inovação**: fundamentos e visões. In book: Interdisciplinaridade: Universidade e Inovação Social e Tecnológica, 1ª Ed., Cap: 1, CRV Editora, pp.21-62. 2016. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/307977522_Coproducao_em_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_fundamentos_e_visoes?amp%3BenrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMwNzk3NzUyMjtBUzo0MDUxNDExNzQ5MzE0NjdAMTQ3MzYwNDU5MTg4Ng%3D%3D&%3Bel=1 x 3&%3B_esc=publicationCoverPdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PAES DE PAULA, A. P. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n.1, p.24, 2016.

PAES DE PAULA, A. P. **Repensando os Estudos Organizacionais**: por uma nova teoria do conhecimento. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

PARSONS, T.; BLANCO, J. J.; PÉREZ, J. C. El sistema social. Madrid: **Revista de Occidente**, 1966.

PEREIRA, J. R. Apresentação. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão social e gestão pública**: interfaces e delimitações. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. apresentação.

PEREIRA, J. R.; CABRAL, E. H. de S.; PEREIRA, J. R. Gestão Social e Governing the Commons: a Cooperação como Elo de Convergência. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 112-122, dez. 2015.

PERSSON, E. **Burocracia, ideologia e gestão social**: uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública. 2016. 353 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/167606/339954.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 25 mar. 2020.

PERSSON, E.; MORETTO NETO, L. Discutindo a natureza ideológica dos delineamentos teóricos habermasianos e sua apropriação pela gestão social no campo da administração. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 578-593, Dec. 2018.

PERSSON, E.; MORETTO NETO, L. Implicações da apropriação da noção habermasiana de esfera pública na gestão social à luz das refrações da burocracia. XXXIX ENCONTRO DA ANPAD, 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2015.

PIMENTEL, T. D. O. O espaço em situações de gestão: entre a gestão estratégica e a gestão social. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n.3, p. 141-150, 2014.

PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Contribuições para a Construção do Conceito de Emancipação e suas Implicações para o Campo da Gestão Social. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 41-57, mai./ago. 2014.

PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Gestão social e emancipação: avançando na discussão. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 71-84, jan./jul. 2013.

PINTO, L. M. R. S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 301-314.

POMPEU, C. T. Regime jurídico da concessão de uso das águas públicas. **Revista de Direito Público**, n.º 21, p. 160-173, 1972.

PORTO, M. F. A; PORTO, R. LA. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estud. av.** São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142008000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 fev. 2020.

PORTUGUAL JÚNIOR, P. S. **A controvérsia sobre as águas: uma proposta de integração institucional e políticas públicas para o segmento de águas minerais no âmbito da gestão de recursos hídricos**. 190 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016. Disponível em <http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/305638/1/PortugalJunior_Pedr_dosSantos_D.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

PRODANOV, C.; FREITAS, E. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUGA, B. P. **Governança dos recursos hídricos e eventos climáticos extremos: a crise hídrica de São Paulo**. 210 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2018. Disponível em <http://www.agensite.com/arquivos/1031/conteudo/arquivos/804017/puga_brunope_egrina_d.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

ROMÃO, C. C. Água: a importância de um líquido improvável. **Revista Recursos Hídricos**, Vol. 39, Nº 1, 67-75, março de 2018.

ROSSI, R. A. **Conflito e regulação das águas no Salitre – Bahia (1997-2013)**. 188 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015. Disponível em <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese_renata_rossi.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ROTTA, M. J. R. **As plataformas de governo eletrônico e seu potencial para a promoção dos princípios dos commons**: o caso dos municípios brasileiros. 2018. 558 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis - SC, 2018. Disponível em: <<http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2018/12/Maur%C3%ADcio-Rotta.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SILVESTRE, M. E. D. Código de 1934: Água para o Brasil industrial. **Revista geo paisagem** (online), ano 7, nº 13, Janeiro/Junho, 2008.

SANDOVAL, S. A. M. Formação em métodos de pesquisa na pós-graduação: abordagens multimétodos para as demandas da atualidade. **Educ. rev.**, Curitiba, v. 34, n. 71, pp. 69-82, out. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440602018000500069&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 jan. 2020.

SANTOS, R. C. G. ; BOULLOSA, R. . A gestão social do bem comum: Um desafio do desenvolvimento da política social de educação metropolitana frente ao federalismo brasileiro. In: Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2017, Madri. **Anals VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**. Madri: GIGAPP, 2017. v. 1. p. 1-20.

SILVA, FERNANDA. R da. **Controle social: a gestão social das ações do estado**. 2015. 196 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins – UFT, Palmas - TO, 2015. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11612/190>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, G. B. R. **Gestão social na bacia do alto rio grande/mg**: um estudo na unidade de planejamento e gestão. 88p. Dissertação de mestrado (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2017. Disponível em< http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/15371/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Gest%C3%A3o%20Social%20na%20Bacia%20do%20Alto%20Rio%20Grande/MG%3A%20Um%20Estud%20na%20Unidade%20de%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20de%20Recursos%20H%C3%ADricos%20GD1.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

SILVA, ONILDO., A. da. Planejamento territorial e gestão de recursos hídricos: a água enquanto ativo ecosocial. **Revista Recursos Hídricos**, vol. 36, nº 2, 57-64, novembro de 2015.

SIQUEIRA, R. *et al.* Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde soc.** [on-line], São Paulo, v. 20, n. 2, p. 470-482, abr./jun. 2011.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle Social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). **Parceria social público privada**: textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359-373.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. *et al.* (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010, pp. 53-59.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (orgs.). **Gestão social**: aspectos Teóricos e aplicações. Ijuí: Unijuí, 2012, cap. 01, pp. 23-36.

TENÓRIO, F. G. Apresentação. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiência em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, cap. Apresentação, pp. 11-13.

TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S.; LAVINAS, L. V. Gestão social, extensão e Teologia da Libertação: uma análise a partir de um projeto junto a comunidades. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 224-235, 2014.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Ed.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Salvador: FGV Editora, 2016. v. 3. p. 13-33.

TENORIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

TEIXEIRA, T. S. **Gestão social, esfera pública e governança deliberativa no circuito das águas**. Universidade Federal de Lavras – UFLA, Relatório de Iniciação Científica, 2017.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América: Leis e costumes**. (Tradução Eduardo Brandão). São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América: Sentimentos e opiniões**. (Tradução Eduardo Brandão). São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TOCANTINS (Estado). Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Diretoria de Recursos Hídricos. **Plano de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Fase A – Diagnóstico da Bacia Hidrográfica**. Palmas, 2015.

TOCANTINS (Estado). Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Diretoria de Recursos Hídricos. **Plano de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Fase B – Prognóstico da Bacia Hidrográfica**. Palmas, 2016.

TOCANTINS (Estado). Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Diretoria de Recursos Hídricos. **Plano de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Fase C Diretrizes e Alternativas**. Palmas, 2016.

TOCANTINS (Estado). Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Diretoria de Recursos Hídricos. **Plano de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Fase D – Plano de Ações**. Palmas, 2016.

TOCANTINS (Estado). Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Diretoria de Recursos Hídricos. **Plano de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Relatório Síntese**. Palmas, 2016.

TRINDADE, L. DE L.; SCHEIBE, L. F. Gestão das Águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. **Ambient. Soc.**, São Paulo, v. 22, e02672, 2019.

VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; CANÇADO, A. C.; VASCONCELLOS, A. M. A.; RIGO, A. S. Common Resources Management and Social Management: theoretical and conceptual distinctions and approaches. In: ISTR's 12th International Conference: The Third Sector in Transition: Accountability, Transparency, and Social Inclusion, 2016, Stockholm.

Anals of ISTR's 12th International Conference: The Third Sector in Transition: Accountability, Transparency, and Social Inclusion. Stockholm: ISTR, 2016. v. 1. p. 1-16.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa na administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

YAHN FILHO, A. G. Y. Multi-level water governance without integrated water resources management (IWRM): cooperation in the Columbia River Basin. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 23, e02632, 2020.

YOSHINO, G. H. **Estudo da vulnerabilidade hídrica das populações que moram na região do lago da usina hidrelétrica de Tucuruí no estado do Pará**. 2017.219 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos) – Universidade Federal do Pará. Belém – PA, 2017. Disponível em < <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9415> >. Acesso em: 10 jun. 2020.

YASSUDA, E. R. Gestão de recursos hídricos: fundamentos e aspectos institucionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 5-18, abr-jun.1993. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8663/7394> >. acesso em 04 dez. 2018.

SEGUNDA PARTE - ARTIGOS

ARTIGO 1 - COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL E SUA INTERSEÇÃO COM AS ABORDAGENS DA GESTÃO SOCIAL

Resumo

Sabe-se que existem inúmeras conceptualizações e aplicações diversas de “Controle Social”, que levam em consideração distintos fatores pelo mundo. Nesta pesquisa optou-se por desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social” no Brasil, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR. Trata-se de um estudo teórico, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvido por meio de uma revisão integrativa da literatura. As bases de dados pesquisadas incluíram periódicos conceituados, classificados dentre as melhores estratificações utilizadas pelas instituições científicas brasileiras, com o recorte destacado acima. Na análise temática foram identificadas as Categorias Teóricas do Controle Social: Democracia, Cidadania e Gestão Social. Com base nos resultados dessa busca, consideramos nesse trabalho que o Controle Social da sociedade sobre o Estado é o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado na esfera pública por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas, bem como controlar a atuação do Estado no âmbito das políticas públicas. Neste sentido, nas concepções brasileiras o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social, pois, acredita-se, com base nesta revisão integrativa de literatura, que a Gestão Social seja a maneira mais consistente e exequível para se efetivar as ações e os mecanismos do Controle Social na esfera pública.

Palavras-chave: Revisão integrativa de literatura. Controle Social. Gestão Social. Democracia e Cidadania.

Abstract

It is known that there are numerous conceptualizations and distinct implementations of “Social Control”, which take into account different factors around the world. In this research, we chose to develop a conceptual systematization of the various scientific contributions available on “Social Control” in Brazil, specifically in the area of Urban and Regional Planning / Demography - PUR. It is a theoretical study, of descriptive and exploratory nature, developed through an integrative literature review. The researched databases included renowned journals, classified among the best stratifications used by Brazilian scientific institutions, in the area highlighted above. The thematic analysis identified the following Theoretical Categories of Social Control: Democracy, Citizenship and Social Management. Based on the results of this search, we consider in this paper that the Social Control of society over the State to be the process of improving deliberative democracy, through the act of controlling State actions in the public sphere through the effective exercise of citizenship. Its scope encompasses all (formal and informal) channels and actions undertaken by society to expand the development of local power and that at other levels as well as to control the State's performance in the scope of public policies. In this sense, in the Brazilian concepts, Social Control is, ultimately, the establishment of society's control over State actions via Social Management once, based on this integrative literature review, it is believed that Social Management is the most consistent and feasible way to carry out the actions and mechanisms of Social Control in the public sphere.

Keywords: Integrative literature review. Social Control. Social Management. Democracy and Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

As discussões inerentes à temática do Controle Social são complexas e carregam uma gama de percepções e caracterizações distintas, o que justifica a realização de pesquisas voltadas à interação das diversas formas de controle na sociedade. O próprio termo Controle Social vincula-se a múltiplos entendimentos tendo um alongamento conceitual plural que fragmentam, hibridizam e recompõe o conceito sob vários aspectos. No entanto, essa pluralidade epistemológica do conceito possibilita encontrar finalidades sociais que viabilizam seu uso em diversos contextos da esfera social (BOUQUET, 2012; GOMES, 2019).

A lista de autores brasileiros e estrangeiros que se debruçam sobre o tema é extensa. Como recorte para este trabalho, foram consideradas as discussões de teóricos como Parsons, Blanco e Pérez, (1966), Motta (1979), Martins (1989), Alvarez (2004), Castro (2008), Pinto (2008), Ferreira *et al.* (2011), Siqueira *et al.* (2011), Faria e Meneghetti (2011), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012), Loureiro *et al.* (2012), Bouquet (2012), Bodê de Moraes e Berlatto (2013) e Gomes (2019), dentre outros, com o intuito de entender melhor a temática, especificamente, no que tange ao Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado, que representa o foco essencial deste estudo.

É nesse contexto que se pretende compreender o conceito de Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social, em seus múltiplos enfoques. Naturalmente, o tema não será esgotado, mas o desígnio deste estudo é evidenciar a complexidade das abordagens relativas ao Controle Social como conceito multifacetado.

De acordo com Martins (1989), as pessoas, no geral, preferem evitar temas que discorram sobre Controle Social, temendo, talvez, provocar mal-entendidos e reações de reprovação carregadas de emocionalidade negativa. Isso se dá pela própria ambiguidade inerente ao assunto. Martins (1989) e Spink e Teixeira (2012) mencionam que a existência de controles sempre pressupõe dois lados – o do controlador e o do controlado –, ou seja, o controle pode ser definido, em síntese, como o ato ou o poder de controlar algo.

No contexto da democracia, “presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser consequente” (MARTINS, 1989, p. 5). Nesta concepção, democracia e controle não são termos antagônicos; todos os tipos de república são compatíveis com a instituição de controle. O que não combina com a ideia de

controle são os vários tipos de autocracia, como, por exemplo, os períodos de ditadura militar ocorridos no Brasil e em outros países (MARTINS, 1989).

Enquanto não existir entendimento entre as concepções e os mecanismos de Controle Social por parte da sociedade e do próprio Estado, o sistema republicano tende a ficar limitado. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se ser imprescindível compreender os significados do termo Controle Social e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento da democracia.

Esta pesquisa, então, se propõe a desenvolver uma sistematização conceitual das contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR – no Brasil, por meio de uma revisão integrativa da literatura.

Quanto aos objetivos específicos, delinearam-se os seguintes: *i)* realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre Controle Social nas bases de dados pré-selecionadas; *ii)* sistematizar as diversas abordagens sobre Controle Social incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo, bem como identificar as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social; e *iii)* identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir para o aprimoramento dos conceitos em tela e, conseqüentemente, no delineamento de pesquisas futuras.

A justificativa deste estudo está em proporcionar uma consolidação dos sentidos atribuídos à terminologia de Controle Social especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR – pela comunidade científica brasileira, tendo em vista que a temática possui significações diversas e carece tanto de uma definição conceitual quanto de uma busca e sintetização de suas categorias teóricas.

O presente estudo encontra-se estruturado em cinco seções, incluindo esta primeira – Introdução. A segunda elabora um referencial teórico contendo as interfaces dos diferentes conceitos e sentidos atribuídos ao termo Controle Social e os principais aspectos teóricos relativos à temática da Gestão Social. Tais fundamentações, tanto do Controle Social quanto da Gestão Social, se fizeram necessárias para subsidiar as análises sugeridas nas discussões deste trabalho. A terceira apresenta a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados. A quarta exhibe as análises dos resultados da pesquisa. E, por fim, a quinta seção expõe as considerações finais, com as limitações e sugestões provenientes da realização deste estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico objetivou discutir, no primeiro momento, a partir de diferentes abordagens teórico-conceituais, a importância do papel das modalidades de Controle Social e, no segundo momento, os principais aspectos teóricos da Gestão Social.

2.1 Os Sentidos do Controle Social

Martins (1989, p. 9) ressalva que “não se deve confundir, portanto, controle com opressão. Nas situações sobre controle, os direitos são garantidos e as liberdades são respeitadas. As autocracias – e não as democracias – é que são incompatíveis para a instituição de controles”. Quando não há mecanismos e possibilidades para se instalar o controle, surge o descontrole. Sobre esta segunda hipótese, o autor (1989, p. 8) nos traz que:

De fato, o controle é um aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade. Onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tornar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade.

Para manter um equilíbrio entre essas situações é necessário existir um consenso entre liberdade e controle. O objetivo do controle, entretanto, não é o de enfraquecer a liberdade, mas apenas o de fazer valer os limites dentro dos quais cada um exerce a liberdade de que desfruta (MARTINS, 1989).

Sem esse equilíbrio corre-se o risco de se deparar com algumas situações indesejáveis, como o excesso de controle, que, na maioria das vezes, gera comportamentos inesperados. Segundo Martins (1989, p. 11), “a sobrecarga de controles não é boa para ninguém, porque cria, por um lado, situações sufocantes e inibidoras e desencadeia, por outro, uma série de disfunções que contrariam as intenções dos próprios responsáveis pelo controle”.

É preciso, portanto, encontrar o ponto de equilíbrio. Este, porém, não se define como sendo apenas a posição equidistante entre o excesso e a falta de controles. Além disso, o equilíbrio pressupõe também que o processo de controle seja circular. Se A sempre controla e nunca é controlado e se B é sempre controlado e nunca controla, temos um processo desequilibrado: os poderes exercidos por A não são contrabalançados por poderes exercidos por B. Note que a circularidade pode ser alcançada mediante seqüências como: A controla B; B controla C; C controla A.

Vale dizer, a circularidade não se confunde com a reciprocidade (A controla B; B controla A), embora possa incluir casos de reciprocidade (MARTINS, 1989, p. 11).

A tese de Martins (1989) em relação ao Controle Social é sustentada a partir da noção de circularidade, utilizada como critério para a classificação das principais relações de controle existentes na vida social. A partir da dicotomia Estado-sociedade, o autor apresenta quatro grandes categorias, assim discriminadas: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma, Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade e Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo.

Anjos e Caldas (2007, p. 153), em interface com Martins (1989), também caracterizam o termo em dois conjuntos: Controle Social exercido pelo Estado sobre os indivíduos e a atuação da cidadania visando proteger os interesses da coletividade em relação a alguma matéria geral ou específica. Ferreira *et al.* (2011), do mesmo modo, classificam o controle em externo à administração pública (via auditoria externa) e o controle dos cidadãos.

Essas classificações são convergentes; no entanto, a discussão proposta neste estudo focaliza a classificação apresentada por Martins (1989) das quatro grandes categorias, que, em certa medida, abarcam as demais concepções avaliadas (CORREIA, 2006; AVRITZER, 2007; TEIXEIRA, 2012; SZAZI, 2012).

A respeito da primeira categoria, que se refere aos Controles exercidos pela sociedade sobre si mesma, autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Correia (2006), Ferreira *et al.* (2011), Bouquet (2012), Teixeira (2012), Bodê de Moraes e Berlatto (2013), e Gomes (2019) discorrem que o Controle Social é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. Tal forma de controle apareceu nas teorias clássicas da Sociologia, principalmente em Durkheim e Comte.

Essa categoria é retratada especificamente em manuais de sociologia, que, por sua vez, versam sobre esse tema sob o título de “Controle Social”, expressão que teria sido usada pela primeira vez por Ross¹⁵ e publicado em 1901 (MARTINS, 1989). Tal categoria refere-se à forma de controle exercida pela sociedade sobre si mesma e “pode ser compreendida como uma maneira de integrar os indivíduos aos padrões de conduta social que são determinados pela própria sociedade” (TEIXEIRA, 2012, p. 38).

¹⁵ A difusão do termo no âmbito acadêmico surgiu a partir dos anos de 1896 e 1898, logo após Edward Alsworth Ross publicar seu trabalho intitulado “*Social Control: A Survey of the Foundations of Order (Law & Society)*”, na revista acadêmica *American Journal of Sociology*. A obra dialoga sobre a construção e manutenção da ordem como forma de organização social (BOUQUET, 2012; BODÊ DE MORAES; BERLATTO, 2013).

Nessa modalidade de Controle Social alguns elementos configuram esse conceito, que possuem vertentes funcionalistas a partir de trabalhos de Edward A. Ross; Oswald Spengler; Talcott Parsons; e Robert King Merton. Na concepção desses sociólogos o debate sobre conceito de Controle Social é funcional e opera como mecanismo de coesão social para nutrir os laços da sociedade na forma necessária de regulação (BOUQUET, 2012; BODÊ DE MORAES; BERLATTO, 2013).

O Controle Social presente nesta categoria é sinteticamente empregado para assinalar as ações que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Visa a assegurar a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios socialmente estabelecido pelas relações de convivência (CORREIA, 2006).

Teixeira (2012), ao discorrer sobre esta categoria de Controle Social, propõe um novo arranjo; ou seja, os mecanismos que garantem a realização do Controle Social são coercitivos e dividem-se em legais e morais. O primeiro tipo de coerção diz respeito à conduta coletiva regulamentada em lei, posto que nesta a coerção prevista é de acordo com o tipo adequado de punição a ser concedida ao indivíduo que transgredir a legislação pertinente. Já o segundo tipo age como um importante elemento para a formação dos valores que norteiam a vida do indivíduo desde o momento em que ele nasce.

Partindo da concepção de que cada indivíduo faz parte do processo que estimula os controles exercidos pela sociedade sobre si mesma, Martins (1989, p. 12) alude que “aplicando-se a tese da circularidade ao caso, podemos dizer que cada um de nós é, simultaneamente, objeto do controle (exercido pelos outros), agente do controle (exercido sobre os outros) e sujeito do controle (exercido sobre si mesmo)”.

A segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se ao Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Esta esfera de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu em 1748, por meio da sua teoria da separação dos poderes. Montesquieu advertiu que a divisão dos poderes era necessária, sendo esta, primeiramente, considerada uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano, um mecanismo para se evitar governos tiranos.

Diante da necessidade de se repensar os conceitos acerca do tema, esta pesquisa teve como foco, propositadamente, analisar com vigor esta categoria, pois sua interação com as abordagens da Gestão Social são proeminentes. As demais categorias também estiveram presentes nas apreciações à medida que foram surgindo, porém o direcionamento proposto

recaiu sobre as concepções que evidenciaram o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado com acompanhamento, monitoramento, controle e avaliação das ações do Estado.

As características desta esfera de Controle Social são executadas em primeira instância à margem da estrutura estatal. De acordo com Teixeira (2012), uma das principais formas presentes neste tipo de controle é o sufrágio eleitoral, ou seja, refere-se ao mecanismo possibilitado nos governos democráticos: o voto. Por meio desse importante instrumento de controle, os cidadãos podem escolher os candidatos aptos, segundo seus critérios, para assumirem um cargo público eletivo.

Conforme bem ressaltado por Castro (2008, p. 346), no entanto, o Controle Social não se resume apenas ao voto, ou seja, “a democracia não se reduz apenas a eleger os governantes, e tampouco a lhes dar um cheque em branco. Ela impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública”.

Cabe a esta modalidade de controle, caracterizada por Teixeira (2012, p. 44) como um “mecanismo de controle vertical”, possibilitar a realização e continuidade das eleições. O autor (2012, p. 44) aponta que este controle vertical, entretanto, também é carregado de disfunções e adverte que “no caso brasileiro, a insuficiência do sufrágio como mecanismo de controle vertical fica clara com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção”. Por tais razões é imprescindível “exigir dos administradores visão, criatividade, priorização, planejamento, responsabilidade e não apenas imediatismo. Investir no que é legítimo e priorizar o que é interesse público” (PINTO, 2008, p. 305).

Outros mecanismos também compõem esse rol de ações que está à disposição da sociedade para que ela exerça, de forma efetiva e eficaz, o controle sobre a coisa pública, como se evidencia no trecho a seguir:

As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer esses limites e colocar à disposição do povo instrumentos adequados ao controle do poder político. A lista dessas instituições é longa e variada. Além de incluir os órgãos que compõem o Poder Judiciário, a lista cobre desde o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais, onde se reúnem os representantes do povo, até os mecanismos que permitem intervenções diretas por parte da população, como é o caso do sistema eleitoral, da ação popular ou do referendo, passando pela instituição da imprensa livre, dos partidos políticos, dos tribunais de contas (MARTINS, 1989, p. 13).

Martins (1989, p. 13) relembra que “as instituições são muitas, mas todas elas, sejam em conjunto, sejam em separado, parecem não ser capazes de dar conta do recado”, considerando-se as ocorrências e recorrências de fraudes e desvios de recursos no setor

público, dentre outras situações de improbidade administrativa praticadas por servidores, gestores públicos e demais envolvidos. Já advertira que “a ineficiência dos mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado é um dado do nosso cotidiano. Não se passa um dia sem que se registrem variados tipos de arbitrariedade” (MARTINS, 1989, p. 14).

O eixo estruturante dessa modalidade de controle no Brasil, de acordo com Siqueira *et al.* (2011), Machado e Medeiros (2007) e Correia (2006), surgiu a partir do colapso da ditadura militar ocorrido em meados de 1970. De acordo com Siqueira *et al.* (2011, p. 472), algumas influências possibilitaram esta abertura, tais como a insuficiência de políticas públicas, a crise econômica e as precárias condições de vida, ou seja, todo este processo “desencadeou um movimento de reforma política com vistas à redemocratização das ações do Estado para o atendimento efetivo das demandas sociais”.

A visão voltada para movimentos de determinadas classes é reportada nos escritos de Correia (2006). A autora deixa clara a opção por uma análise da temática a partir de uma visão classista, problematizando o “Controle Social” dentro das contradições da sociedade de classes, tendo como fundamento as contribuições de Gramsci. Dentro desse contexto, um dos seus objetos de estudo tem sido os movimentos promovidos no âmbito da saúde no Brasil, que alcançou avanços e legislações próprias, em especial nos conselhos gestores de políticas públicas de saúde.

A ação da cidadania não é restrita a determinados grupos da sociedade, pois a prática desta modalidade de Controle Social beneficia toda a coletividade, tornando-se uma obrigação comum a todos, reafirmando a seguinte reflexão de Pinto (2008, p. 312): “a cidadania não pressupõe a espera, mas sim que se participe: denuncie, exija e imponha; e o exercício da cidadania deve ser cotidiano e persistente, parceiro da administração na efetivação de direitos fundamentais. Não nos furtemos de exercê-lo”.

A terceira categoria sobre a qual se discorrerá diz respeito à forma de Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade. Essa modalidade de controle é essencial para a ordem social, pois a sociedade é composta por diferentes indivíduos, com princípios diversificados, repleta de desigualdades que geram opressões e explorações. Como menciona Martins (1989, p. 14), esta modalidade de controle é indispensável, uma vez que, em alguns contextos, o homem se transforma no lobo do homem. Sendo assim, “além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado”.

No Estado democrático a garantia da harmonia social ocorre mediante a atuação das instituições estatais. Neste sentido, Teixeira (2012, p. 57) explica que “a convivência social

precisa ser regulamentada a fim de que as pessoas saibam quais são os seus limites de ação e para que o Estado acione os mecanismos repressivos toda vez que o mais forte ameaçar dominar o mais fraco”.

O sociólogo Talcott Parsons, em sua obra *The Social System*, discorre sobre essa modalidade de Controle Social como algo inerente ao sistema que estrutura a sociedade moderna. Parsons foi um dos autores que trouxeram esse diálogo para dentro do contexto da teoria dos sistemas sociais. Em suas argumentações ele esclarece que a socialização é um agrupamento de sanções com forma de punições formais e informais, aos desajustados, que representam o Controle Social (PARSONS; BLANCO; PÉREZ, 1966).

De acordo com Teixeira (2012), nas discussões sobre esta modalidade de controle destaca-se a importância que os contratualistas atribuíram à lei e ao poder delegado ao Estado não somente por fornecerem as diretrizes básicas que norteiam a vida em sociedade, mas também por criarem mecanismos que obriguem a todos a assimilarem tais diretrizes mediante as atividades desenvolvidas pelas instituições que o estruturam.

Um pensador que teve grande contribuição para essa noção de Controle Social foi Max Weber, ao descrever a burocracia institucionalizada como uma forma de controle social. Autores como Motta (1979), Alvarez (2004), Correia (2006), Faria e Meneghetti (2011) e Pereira (2017), dentre outros, relatam que por meio da burocracia o Estado exerce dominação sobre a sociedade a partir de um plano racional-legal. Nesse sentido, a dominação racional-legal é uma das vertentes citadas por Teixeira (2012) do Estado liberal da administração pública moderna, que se distingue pelos interesses previstos nas normas legais.

Esta modalidade de Controle Social se justifica exatamente pela existência de diversas ocorrências exploratórias. Martins (1989, p. 16) reforça estas realidades ao destacar que:

Apesar de ser verdadeiro tudo o que se sabe sobre o caráter antipopular do Estado capitalista, dá-se que também é verdadeira a afirmação de que a cidadania depende da existência do controle estatal. Quando o Estado se mostra impotente para controlar as relações que se desenvolvem na sociedade, prevalecem os interesses dos mais poderosos, dos mais fortes e dos mais espertos, não os dos que trabalham e pautam sua conduta pelos princípios de justiça, responsabilidade e solidariedade.

Cada forma de Controle Social possui sua relevância na perspectiva da democracia, respeitando-se os direitos e deveres de cada um, e, de acordo com Teixeira (2012, p. 57), “numa democracia, o controle que o Estado exerce sobre a sociedade existe fundamentalmente para garantir a prevalência da igualdade de direitos entre as pessoas, independentemente de diferenças culturais, econômicas e éticas que possam ser verificadas”.

Correia (2006) apresenta outro lado desta modalidade de controle ao exemplificar que, no Brasil, durante o período da ditadura militar, o Controle Social foi exercido pelo Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão.

Dentro desta categoria abarcam-se outras concepções de Controle Social, sendo uma delas aquela dialogada dentro do direito, que envolve as transformações da punição social presente na sociedade. Considera-se que a instituição que representa esta categoria, especificamente, é a prisão, que comporta a tecnologia de poder aplicada por meio da disciplina e execução das legislações penais (ALVAREZ, 2004).

Alguns mecanismos utilizados nesta categoria estão voltados para o treinamento dos indivíduos por intermédio dos critérios previstos em sanções normatizadoras. Sendo assim, ela envolve relações complexas entre estratégia de Controle Social, modos de vida das populações, campos de saberes voltados para o estudo da criminalidade e do desvio, políticas de segurança pública, justiça criminal, polícia, prisões, dentre outros critérios (ALVAREZ, 2004).

A quarta e última categoria refere-se à forma de Controle exercida pelo Estado sobre si mesmo. Este controle é necessário para combater a disfunção ocorrida na própria máquina pública.

Com efeito, o descontrole dentro do Estado refere-se à incapacidade de as autoridades de nível superior supervisionarem os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados. Quando isso acontece fica automaticamente prejudicado um dos tipos de controle anteriormente examinados: ou o da sociedade sobre o Estado ou do Estado sobre a sociedade. Em ambos os casos, verifica-se uma perda indireta do poder de controle (MARTINS, 1989, p. 17).

O registro das diversas formas do Estado revela que, mesmo com o passar dos anos, na contemporaneidade ainda é possível verificar alguns traços de suas formas mais arcaicas, ou seja, “o Estado foi tão deteriorado, no período de autoritarismo, que não controla nada, mas, ao contrário, é controlado por interesses particularistas, articulados, muitas vezes, através das burocracias públicas, privadas e até de parlamentares” (MARTINS, 1989, p. 19).

Com o surgimento do governo republicano, esta modalidade de controle tornou-se ainda mais necessária uma vez que o poder de governar foi remanejado para a sociedade. Como forma de efetivar as concepções republicanas, o Estado ganhou uma nova incumbência: controlar a si próprio. Para tanto, o Controle Social, nestes moldes, “atua no sentido de punir,

quando necessário, a má gestão, mas também tem o propósito de ser um instrumento para o aprimoramento da gestão pública” (PINTO, 2008, p. 312).

O pensamento de Pinto (2008) converge com o de Martins (1989) quando este enfatiza a importância da existência dos controles internos, posto que, neste processo, o controle interno assume um papel de intermediador das relações entre Estado-sociedade. Ou seja, “o objeto desta seção não pode ser visto como matéria de interesse puramente administrativo: o controle do Estado sobre si mesmo, dado o significado indireto que possui, é de importância decisiva para a sobrevivência das repúblicas democráticas” (MARTINS, 1989, p. 17).

Em suma, avalia-se que, a despeito da importância dos quatro tipos de controle aqui categorizados, o que de fato representa o eixo estruturante para os demais é o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. A este respeito, Pinto (2008, p. 310) destaca que “os órgãos de controle interno são instrumentos de garantia do direito do cidadão a regular e efetivar a gestão dos recursos públicos. Contudo, nada disso valerá se não houver o Controle Social, o controle mais importante em uma democracia”.

A seguir será apresentado o conceito teórico da Gestão Social com as especificidades que o compõem.

2.2 Gestão Social

A Gestão Social representa um construto teórico contemporâneo, que teve suas abordagens iniciadas em 1990. A Gestão Social é uma nova forma de gerenciamento que não visa à racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2008a; 2008b). Para compreender as bases da Gestão Social faz-se necessário conhecer também o que constitui a Gestão Estratégica, que é diametralmente oposta a ela.

Tenório (2013, p. 12) define a Gestão Estratégica como sendo “processos de tomada de decisão nos quais, necessariamente, o objetivo é atender à *res privatae*, ao bem privado, no qual o lucro é a principal referência a ser alcançada”. O tipo de gestão adotado na lógica da Gestão Estratégica é um dos mais proeminentes no mundo contemporâneo. A este respeito, Tenório (2010) enfatiza que a Gestão Estratégica faz parte da concepção predominante no ensino, na pesquisa e na prática da administração, como também de todas as demais áreas ligadas ao contexto econômico.

Já a Gestão Social representa “uma linha de fuga em relação à ortodoxia positivista e à racionalidade utilitária do pensamento administrativo tradicional, ou seja, como uma gestão

não orientada a finalidades meramente econômicas e estratégicas” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 579). A fim de que novos processos de gestão sejam desenvolvidos para além dos modelos positivistas já adotados na Gestão Estratégica, autores de diversos países da América Latina, sobretudo do Brasil¹⁶ têm se dedicado, nos últimos 30 anos, a construir novos olhares que, por sua vez, originaram no construto teórico da Gestão Social¹⁷ (CANÇADO, 2011; TENÓRIO, 2012; HERNÁNDEZ, 2016).

No Brasil, durante esse período, a Gestão Social tem sido objeto de estudo de uma rede de pesquisadores – Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS, que tem desde então promovido eventos, debates, discussões, críticas e avanços no campo da Gestão Social, tendo a temática da participação como sua base intrínseca (CANÇADO; RIGO, 2014). Uma série de referenciais foi produzida nesse campo do saber durante os últimos anos nas mais diversas áreas da academia brasileira.

Pensar possibilidades inovadoras de gerenciamento no âmbito da Gestão Pública é um dos desígnios da Gestão Social. A dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão Estratégica¹⁸ é fruto das próprias realidades díspares existentes na ordem social. Assim, nas abordagens em torno do conceito de Gestão Social já é um consenso que ela surge “do esgotamento das teorias administrativas dominantes, dos preceitos do taylorismo-fordismo, da burocracia, de um enfoque prescritivo e gerencialista e da preponderante razão instrumental como embasamento da ação social nas organizações” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 579).

Nesse sentido, a Gestão Social refere-se ao processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. “O adjetivo social

¹⁶ Hernández (2016) apresenta em seu trabalho que o termo Gestão Social (em sua tradução para o espanhol) não foi debatido pelos estudiosos europeus. Sua conclusão indica que se trata de um construto teórico brasileiro. Cançado; Marinho e Iwamoto (2018) também realizaram um trabalho semelhante ao de Hernandez (2016), que visou identificar na literatura inglesa os significados para as expressões “Gestão Social” e “Administração Social”. Os resultados indicaram que 14% dos artigos analisados se aproximam da perspectiva sobre Gestão Social adotada no Brasil.

¹⁷ O diálogo sobre as origens, abordagens, gerações e paradigma da Gestão Social podem ser vistos nos trabalhos de autores como Tenório (2008a); Cançado (2011); Tenório (2012); Araújo (2012); Cançado e Rigo (2014); Coelho (2015); Silva (2015). Recentemente Alcântara *et al.* (2018) publicaram uma atualização desse debate no periódico Revista de Gestão Social e Ambiental (RGSA) intitulado: *Em busca da cooperação na gestão social: evidências de uma categoria posta à coordenação de lógicas e espaços hídricos do terceiro setor*”.

¹⁸ A Gestão Estratégica atua determinada pelas forças de mercado, sendo um processo de gestão que privilegia a competição e tem o lucro como finalidade. Contrariamente, a Gestão Social é um processo de gestão que prima pela concordância, no qual o outro deve ser incluído, sendo o interesse comum o seu objetivo (TENÓRIO, 2016). A referida discussão da dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão Estratégica não é o foco deste trabalho. Para maiores detalhes a respeito dessa temática ver: Cançado; Sausen e Villela (2013) e Pimentel (2014).

qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008a, p. 158).

O construto da Gestão Social alçou avanços significativos. Resumidamente, pode-se indicar que as contribuições teóricas iniciais oriundas do amadurecimento dos debates da rede para o desenvolvimento do campo no país foram apresentadas nos trabalhos de Tenório (1998, 2008a, 2008b, 2010, 2012, 2013), França Filho (2003, 2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2003, 2006) e Carrion (2007).

A temática tem sido progressivamente fundamentada em termos teóricos e, em seguida, refutada. Algumas refutações se sobressaíram no campo ao longo desses anos Boullosa (2009), Boullosa e Schommer (2008, 2009), Pinho (2010), Araújo (2012), e, atualizações dos trabalhos de Pinho e Santos (2015a; 2015b).

Um primeiro aprofundando epistemológico foi desenvolvido na tese de Cançado (2011), que expôs uma aproximação da construção dos fundamentos teóricos da Gestão Social e uma primeira delimitação dessa área enquanto campo do conhecimento científico. Com o objetivo de sistematizar esta literatura, Cançado, Pereira e Tenório (2013; 2015) e Cançado e Rigo (2014) proporcionaram um debate incremental em relação às características da Gestão Social enquanto campo do conhecimento científico.

Nessa sistematização epistemológica, Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697) consideraram a Gestão Social como sendo “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Esse primeiro delineamento, conforme ressaltam os próprios autores, representa um norte.

A opção, neste estudo, por essa abordagem como instrumental analítico ocorre por três razões: i) ela possui uma tradição no campo (considerando estudos anteriores), ii) tem um quadro teórico mais definido se comparada às demais e, iii) nos permite clareza, pelos seus princípios teóricos, para analisar as características das diferentes contribuições científicas sobre “Controle Social” e as interseções entre essas duas abordagens viabiliza uma contribuição relevante para o campo de estudo.

A dialogicidade constante nesta aproximação representa o processo de tomada de decisão, no qual todos os atores são sujeitos da ação por meio da prática da liberdade positiva e da autonomia coletiva, exprimindo, desta forma, os seus argumentos sob o primado da

liberdade de participação. Neste intento, “o controle social é o mote, o controle individual é o desdido” (TENÓRIO, 2012, p. 29).

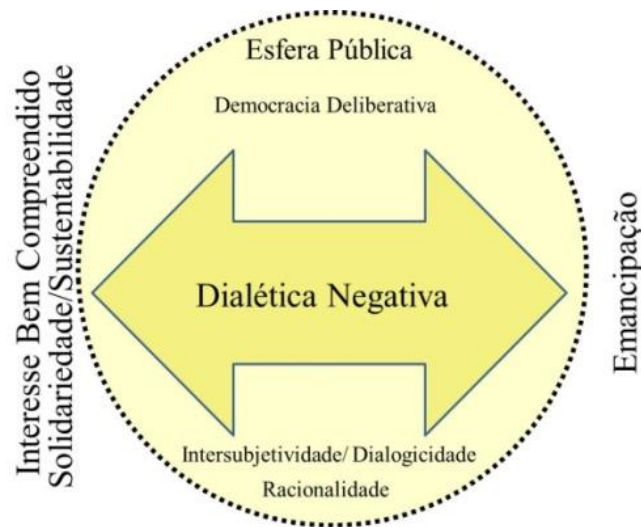
A base dessa proposta fundamenta-se na dialética negativa, a qual levou Cançado (2011) a definir o conceito, aqui já citado, que especifica e caracteriza a Gestão Social. Com esta primeira definição, Cançado (2011) objetivou evitar que tudo que não fosse gestão estratégica fosse enquadrado como Gestão Social. Assim, esta aproximação refere-se a “um conceito (ou uma perspectiva teórica) que também se percebe como não-conceito” (CANÇADO, 2011, p. 190).

Tenório (2012), em consonância com Cançado (2011), também trabalha sua argumentação considerando a insuficiência do conceito da Gestão Social. Para ele “talvez uma insuficiência intencional, uma vez que sempre trabalhamos com o conceito de Gestão Social para fazer frente ao de gestão estratégica” (TENÓRIO, 2012, p. 24). Na concepção do autor, a situação socioeconômica que regula as sociedades “tudo enxerga e/ou procura transformar em mercadoria, em que tudo é metamorfoseado em estratégico, em cálculo, em exclusão, para a sobrevivência do sistema em detrimento das possibilidades do ser, do mundo da vida” (TENÓRIO, 2012, p. 24).

Nesse contexto, apresenta-se o processo de evolução do conceito de Gestão Social e sua insuficiência dada a hegemonia da gestão estratégica, uma vez que o conceito da Gestão Social é permeado pela infinitude e intencionalidade do pensar humano, ou seja, seu objeto de análise são as relações sociais, o que difere consideravelmente das especialidades das Ciências Naturais (TENÓRIO, 2012).

Avançando para além dessa primeira delimitação, Cançado e Rigo (2014) sinalizam que as categorias teóricas “interorganizações” e “comunidades de práticas”, definidas inicialmente na tese de Cançado (2011) como categorias teóricas da Gestão Social, carregam mais o sentido de modos de organização da Gestão Social. Assim, tais termos foram retirados da nova aproximação teórica para a Gestão Social, conforme se constata na Figura a seguir:

Figura 5 – Nova aproximação teórica para Gestão Social.



FONTE: Cançado e Rigo (2014, p. 62).

A perspectiva da esfera pública nos estudos realizados no campo da Gestão Social foi inicialmente considerada como a esfera de discursividade concebida normativa e idealisticamente fundamentada em Habermas (CANÇADO, 2011). Em estudos mais recentes, a esfera pública ganhou novos delineamentos e passou a ser tida menos um espaço ideal de comunicação, lócus de um *éthos* democrático abstrato, e mais uma dimensão de experiências práticas e reais. De acordo com Persson e Moretto Neto (2018, p. 591):

A esfera pública deve ser defendida como um espaço contraditório onde as várias formas de consciência entram em confronto e cujos discursos devem necessariamente ter implicações práticas. Por consequência, isso demanda a construção de uma noção de esfera pública inclusiva que contemple tanto a formação informal da opinião pública democrática quanto a tomada formal de decisão coletiva, é dizer, a efetiva partilha de poder decisório tal como preconiza a gestão social. Para tanto, não basta que as interações dialógicas mobilizem uma vontade coletiva informal que, embora legítima, apenas gera influência sobre a tomada formal de decisão levada a cabo, em última instância, pelos aparelhos do Estado. Pelo contrário, significa que a opinião pública originada nos palcos de discursividade dialógica deve implicar uma força política tal que lhe garanta uma eficácia, isto é, uma capacidade de ser traduzida em decisões, leis e ações políticas efetivas a ser implementadas pelo conjunto dos aparelhos estatais.

As ações desenvolvidas no âmbito dos espaços coletivos de decisões tomadas na esfera pública, por meio do poder comunicativo, devem “realizar os delineamentos públicos relativos aos problemas e interesses da coletividade social, implementando efetivamente à vontade discursivamente formada” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 591).

Quanto aos fundamentos e proposições da Gestão Social, vale a pena recorrer ao trabalho de Pimentel e Pimentel (2010), a partir do qual foram formulados sete princípios que colaboram para a delimitação do conceito, quais sejam: (P1) o objetivo da Gestão Social é o interesse coletivo de caráter público; (P2) sua orientação de valor é o interesse público; (P3) deve subordinar a lógica instrumental a um processo decisório deliberativo; (P4) tem como protagonista a sociedade civil organizada e envolve todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço; (P5) é um processo participativo, dialógico e consensual; (P6) materializa-se pela deliberação coletiva, alcançada pelo consenso possível gerado pela argumentação livre; (P7) as parcerias e redes intersetoriais – tanto práticas como de conhecimentos –, são formas de pensar e operacionalizar a Gestão Social (PIMENTEL; PIMENTEL, 2010).

Após um período de desenvolvimento dos contornos iniciais do conceito de Gestão Social, alguns pesquisadores do campo da Gestão Social, como por exemplo Guerra (2015), Silva (2015), Freitas; Freitas e Ferreira (2016), Garcia (2016), Hernández (2016), Menon (2016), Persson (2016), Alcântara e Pereira (2017), Cançado; Silva JR e Cançado (2017), têm recentemente se dedicado a aprofundar e aprimorar as bases das categorias teóricas da Gestão Social e suas diversas interconexões com alguns instrumentais teóricos fundamentais para a sua consolidação teórica.

Nesse processo também foram desenvolvidos trabalhos relevantes que, principalmente, objetivaram incentivar/diagnosticar a aplicabilidade¹⁹ do desenvolvimento da Gestão Social em ambientes nos quais ela possa ser evidenciada. Tais apreciações podem ser conferidas nos trabalhos de Cruz (2017), Silva (2017), Alcântara (2018), Garcia, *et al.* 2018, Persson e Moretto Neto (2018).

Os processos de definição, (re)definição, refutação do conceito da Gestão Social e a análise de sua insuficiência diante das práticas e realidades dos atuais contextos

¹⁹ No que tange à aplicabilidade da Gestão Social, Pinheiro e Cançado (2014) expõem que a Gestão Social é uma expressão abrangente, com diversas interpretações, que ganhou forma e delimitação mediante evolução histórica não só do termo, no campo teórico, mas da ação prática, das relações interpessoais, e cuja origem veio da *práxis* de pequenos grupos locais com concepções autogestoras e comportamentos emancipatórios. Ainda em relação às práticas de Gestão Social, em pesquisa recente, Alcântara, Pereira e Vieira (2018) analisaram sete práticas de Gestão Social no âmbito das águas minerais. Os resultados dessa pesquisa mostram o potencial de articulação em rede dessas práticas na formação de um sistema deliberativo de decisões a partir da visão da Gestão Social. Para os autores, tais resultados possuem potencial para também compreender a formação de uma esfera pública em torno da água mineral, a qual pode ser fortalecida ao longo do tempo no sentido de ser capaz de influenciar importantes decisões políticas locais, regionais e de caráter nacional (ALCÂNTARA, PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 50-51). Tais práticas se tornam evidências empíricas importantes para o campo da Gestão Social no que tange à sua aplicabilidade.

organizacionais inseridos na racionalidade utilitária são um passo importante na construção do campo. A síntese avaliada nas mais diversas contribuições dos autores do campo da Gestão Social, resumidamente apresentada neste subitem, revela que a luta em prol da participação cidadã representa a essência e o norte orientador das abordagens da Gestão Social (CANÇADO; RIGO, 2014).

A seguir, expõe-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo, na qual foram exibidas as abordagens definidas, os detalhes da revisão integrativa de literatura, a composição da amostra válida e a técnica utilizada para a análise dos dados.

3 METODOLOGIA

Este estudo refere-se a uma pesquisa teórica, de natureza ensaística, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida por meio de uma revisão integrativa de literatura. As bases de dados pesquisadas na academia brasileira foram os periódicos (com as seguintes qualificações: A1, A2, B1 e B2) classificados na área de avaliação, como o “Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR” do aplicativo integrado WebQualis da Capes²⁰, versão 2012. Os dados desta pesquisa foram coletados em periódicos classificados com as melhores estratificações de pesquisas científicas utilizadas no país.

Esta pesquisa visa propor uma análise das diversas posições acerca da temática do Controle Social a partir de fontes bibliográficas, segundo Gil (2002, p. 44), tais pesquisas são desenvolvidas

[...] com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas. As pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema, também costumam ser desenvolvidas quase exclusivamente mediante fontes bibliográficas.

O protocolo de pesquisa percorrido na revisão integrativa seguiu as fases propostas por Ganong (1987), Whittemore e Knafl (2005), Silva (2008) e Vendruscolo, Prado e Kleba

²⁰ WebQualis: é um aplicativo que permite a classificação e consulta ao Qualis (conjunto de procedimentos utilizados pela Capes/MEC – Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior – do Ministério de Educação e Cultura) para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de Pós-Graduação. Tal processo foi concebido para atender às necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do aplicativo de Coleta de Dados dos veículos de divulgação da produção científica brasileira por área do conhecimento.

(2014), sendo: seleção da questão de pesquisa, definição das palavras-chave, definição das bases de dados, definição dos critérios de inclusão/exclusão, seleção da amostra válida e análise preliminar dos artigos.

Como questão norteadora deste trabalho, definiu-se a seguinte: Quais são as dimensões teóricas conceituais dos estudos publicados sobre “Controle Social” classificados na área de avaliação “Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR” do sistema integrado WebQualis da Capes (versão 2012) e suas interações com as abordagens da Gestão Social?

A busca nos periódicos se deu por acesso on-line (*sites*), e pesquisou-se em cada banco de dados/periódicos pelo termo exato [Controle Social], entre aspas.

Ao final das buscas, compôs-se uma amostra válida da revisão integrativa de literatura 252 artigos, admitidos nos critérios iniciais de inclusão, oriundos dos periódicos das qualificações já mencionadas, os quais foram posteriormente submetidos à análise de conteúdo categorial temático (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo utilizado nesta pesquisa foi realizada em três etapas. A primeira correspondeu à pré-análise, na qual se realizaram leituras flutuantes com o intuito de extrair elementos para separação dos 252 artigos de acordo com as quatro categorias previamente definidas com base no referencial teórico apresentado: “Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma – CS-SSM”; “Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade – CS-ES”; “Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo – CS-ESM”.

No decorrer da realização das leituras foram criadas mais duas categorias que se fizeram necessárias: “Outras formas de Controle Social” e “Não aborda aspectos do Controle Social”. Neste momento, delimitou-se a análise de conteúdo para este estudo, ou seja, dentre as seis categorias de análises encontradas esta pesquisa manteve seu foco especificamente na categoria do CS-SE em virtude dos objetivos pré-estabelecidos.

A segunda etapa da análise de conteúdo diz respeito à exploração sistemática do material propriamente dito. Nesta fase, realizou-se a leitura integral dos 155 artigos incluídos na categoria do CS-SE.

A terceira e última etapa desse processo refere-se à inferência e interpretação (análise temática) dos 30 artigos selecionados por tratarem conceitualmente do Controle Social com aprofundamento teórico. Vale mencionar que dos trinta artigos apreciados, nove eram trabalhos teóricos e vinte e um eram estudos empíricos.

As especificidades sobre a caracterização dos resultados obtidos da literatura científica acerca de Controle Social no Brasil e a análise temática são objetos de discussões mais aprofundadas na seção seguinte.

4 COMPREENSÕES ACERCA DO CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL: UMA RELEITURA DA ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL

Esta seção apresenta os principais eixos de análise bem como as discussões oriundas dos resultados obtidos no desenvolver da revisão integrativa da literatura.

A seção encontra-se subdividida em dois tópicos. No primeiro, apresentam-se as especificidades encontradas nos conceitos sobre Controle Social em três dimensões: – Como se dá a modalidade do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado? – Quando acontece? – Onde ocorre? Já o segundo tópico expõe as discussões das categorias teóricas: Democracia, Cidadania e Gestão Social, encontradas na literatura sobre Controle Social.

4.1 Dimensões de análise presentes nas abordagens do Controle Social

Na literatura avaliada nesta revisão, notou-se que o setor de saúde representa o mais relevante avanço da discussão sobre Controle Social. Gaedtke e Grisotti (2011) / [23-B1-2011]²¹, a partir de Fleury *et al.* (1997), explicitaram que o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, fez da área da saúde o seu modelo mais amplo e radicalmente aplicado. Oliveira e Dallari (2011) / [25-A1-2011] também enfatizaram esta realidade, e os próprios resultados obtidos neste artigo respaldam esse fenômeno.

A grande maioria dos artigos aborda aspectos relevantes no contexto do Controle Social; todavia, têm como questão mais destacada a participação social, não abordando, portanto, os conceitos e definições do termo [Controle Social], como é o caso do artigo publicado por Cavalcanti, Cabral e Antunes (2012) / [07-B1-2012].

Na avaliação inicial dos conceitos presentes nos artigos inseridos na categoria do CS-SE, foi possível aferir aspectos importantes neste diálogo que menciona especificidades

21 Optou-se por separar as referências utilizadas no desenvolvimento desta pesquisa das demais referências dos artigos avaliados. Para tanto, criou-se um número identificatório para os 252 artigos avaliados, que, no texto, será apresentado entre colchetes, após os nomes dos autores e com os respectivos anos das publicações.

encontradas na análise das abordagens teóricas da literatura sobre Controle Social nas três dimensões citadas no item 4.4: – *Como se dá esta modalidade de Controle Social? – Quando acontece? – Onde ocorre?*

Após a sistematização dos conceitos sobre o que representa o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado – CS-SE –, percebeu-se que esta modalidade pode ocorrer por meio da representação ou da participação direta. Assim, tais aspectos relativos ao “como” se dá o Controle Social representa a primeira dimensão a ser aqui discutida.

Os artigos apresentaram conceituações sobre esta modalidade de controle que a descrevem ocorrendo ora via representações da sociedade civil ora por participação direta. Denota-se que, no primeiro momento, os autores referem-se à democracia representativa, ancorada na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; já a segunda perspectiva provém da democracia participativa, na qual compete aos cidadãos a definição e autorização das decisões políticas a serem adotadas ou não (LÜCHMANN, 2007).

Pinho (2010), ao provocar esse debate, aponta que mesmo diante da comunidade mais participativa e com um governo o mais bem-intencionado possível, seria improvável que a população se fizesse representar de forma qualificada nos conselhos gestores.

Neste sentido, é oportuno pensar em novos contornos para alterar tal realidade, e Lima (2013) / [24-B1-2013] propõe uma alternativa relevante. Sugere que seja criado o controle dos controladores, ou seja, o controle dos representantes feito pelos beneficiários das políticas por estes reivindicadas. Tal controle implicaria uma face dupla da *accountability*, ou seja, da responsabilidade: uma consistindo no controle exercido pelos representantes civis nos espaços participativos e a outra no controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes.

De acordo com Lima (2013) / [24-B1-2013], fundamentado em Smulovitz e Peruzzotti (2000), o conceito de *accountability* societal acarreta que movimentos sociais, organizações da sociedade civil e até mesmo a mídia, possam motivar a prestação de contas dos representantes por meio da mobilização social sistemática, da desautorização simbólica e da ativação dos mecanismos de *accountability* horizontal com poder de sanção.

Esta proposta constituir-se-ia por meio de alguns dispositivos de controle, que poderiam ser tanto mediante participação em conselhos e conferências quanto de canais de denúncias, como ouvidorias, podendo assumir duas formas de controle: controle cidadão e controle societal. Entre os dispositivos possíveis de serem acessados pela sociedade, Lima

(2013) / [24-B1-2013] sugere que neste novo contexto não se faça a previsão somente da sociedade organizada coletivamente, mas também dos indivíduos isolados, convergindo, então, com as recomendações de participação direta sugeridas por Cançado e Rigo (2014).

As recomendações de Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011], anteriores a Lima (2013) / [24-B1-2013], também versam sobre a possibilidade de criar a participação comunitária para além dos espaços formais estabelecidos. Infere-se, então, que, com base na proposta destes autores, os espaços participativos formais seriam apenas um entre vários mecanismos de promoção do Controle Social. Seriam espaços representativos em que representantes virtuais falariam em nome de outros, mas que deveriam estar sujeitos ao controle da sociedade, organizada ou não. O controle dos controladores, conforme explicitado, poderia ser feito por meio da conexão dos espaços participativos com outros espaços, como fóruns de políticas e conferências nacionais (LIMA, 2013) / [24-B1-2013].

No que diz respeito à segunda dimensão de análise relativa ao momento adequado para o acontecimento desta modalidade de controle, os autores se posicionam de maneira distinta. Batista *et al.* (2010) / [03-A1-2010], por exemplo, citam que o Controle Social da política é entendido como o ato de participar da elaboração e execução das ações de saúde assim como fiscalizar as ações e o destino dos recursos financeiros nesta área. Percebe-se que os autores definiram três momentos oportunos para a realização do Controle Social.

Por sua vez, Chaves e Egry (2012) / [06-A2-2012] explicam que o Controle Social na atuação do poder público acontece na elaboração das políticas públicas para atender às necessidades dos indivíduos e da própria sociedade. Já Cristo (2012) [65-B1-2012] expôs que as ações do Controle Social visam a fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à introdução de uma política pública.

Diante destes argumentos denota-se que não há um consenso do ciclo exato dos momentos adequados para a execução do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Algumas abordagens, como a de Batista *et al.* (2010) / [03-A1-2010], representam as mais completas, pois coadunam com o ciclo da política pública proposta por Saravia (2006), que abarca as seguintes fases: agenda política, elaboração, formulação, estabelecimento, execução, avaliação e monitoramento. Tais etapas interagem e constituem o processo de uma dada política pública. Neste sentido, infere-se que, se uma política pública passará por todas estas fases, necessariamente o controle das políticas, aqui denominado de Controle Social da sociedade sobre o Estado, também deverá percorrer tal circularidade.

Rabelo, Teixeira e Espluga (2013) / [30-B1-2013], baseados na definição apresentada pelo Ipea (2010), afirmam que o Controle Social na nova realidade brasileira são espaços decisórios nos quais os diferentes atores repartem o poder de elaboração, execução e supervisão das políticas públicas do país. Ou seja, trata-se de uma nova forma de gestão que pode transformar os modos históricos de pensar e viver a política no Brasil. Para tanto, observa-se que não basta permitir a possibilidade da existência desta modalidade de Controle Social em apenas um dado momento oportuno do ciclo da política, é imprescindível que o Controle Social ocorra efetivamente em todas as fases do processo das políticas públicas.

No tocante à última dimensão que trata dos locais apropriados para a realização deste Controle Social, o que se percebe na literatura consultada é que esta prevê uma variedade considerável de canais para o desenvolvimento deste Controle Social, que varia desde conferências municipais até os canais possibilitados pela mídia. Exemplificando estas opções, Herkenhoff e Rabelo (2011) / [58-B2-2011] citam que o Controle Social somente pode ser efetivado quando houver uma relação direta com vários elementos da comunicação, entre eles o acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa e regras claras nos espaços de negociação.

Neste mesmo sentido, Goulart *et al.* (2012) / [29-B1-2012] revelam que o Controle Social é exercido no âmbito de um espaço de representação da sociedade civil, onde articulam-se diferentes sujeitos, com suas diversas representações, movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, entidades jurídicas, prestadores de serviços, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses, que envolvem cidadãos, famílias e grupos da comunidade. Nesta perspectiva, nota-se que quanto maior for o número destes canais, mais visibilidade terá o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, e quando a participação direta sobressair à representação nestes espaços, mais abrangentes se tornarão os meios para a efetivação deste controle.

Vale ressaltar que, nesse processo, as estruturas de controle no Brasil se fortaleceram como resultado do desenvolvimento gradual e não linear das instituições democráticas, que começaram a requerer a responsabilização política sucessiva dos governantes e a concernente prestação de contas de seus atos ou mesmo de suas omissões (POLLIT, 2008).

Esse amadurecimento das relações democráticas se configurou situação inédita na história político-administrativa brasileira, uma vez que nossos dirigentes e gestores públicos têm, a partir da redemocratização, que se relacionar com três diferentes sistemas institucionais: a) o sistema representativo, ou seja, membros do poder legislativo; b) o sistema

participativo, ou seja, membros de conselhos de gestão ou Controle Social, participantes de conferências nacionais, estaduais ou municipais das diversas áreas de políticas públicas; c) e ainda o sistema de controle, constituído por órgãos como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e Controladoria Geral da União (LOUREIRO *et al.*, 2012).

No decorrer dessa nova configuração emergiram novas formas de representação e manifestação da sociedade clamando por um Estado mais permeável à participação da população e a novos atores sociais, buscando ampliar a esfera pública. Há uma distinção mais clara entre estatal e público. Assim, “o espaço público passa a ser identificado mais com a sociedade e menos com o Estado” (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014, p. 37).

Após a revisão da literatura analisada foi possível constatar inúmeras ações registradas, que abarcam iniciativas em que o Controle Social pode ocorrer. Nesse contexto, se observa que novos arranjos institucionais e formas de articulação entre Estado e sociedade vêm sendo experimentados nas últimas décadas. Desde os mais autônomos e dinâmicos até os mais institucionalizados, estes incluindo conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e leis, entre elas as do Plano Plurianual – PPA, das Diretrizes Orçamentárias – LDO, do Orçamento Anual – LOA, da Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), da Transparência (Lei Complementar 131/2009) e de Acesso à Informação (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014).

Esses elementos fortalecem o sistema de controle (horizontal, vertical, transversal e multidirecional) entre os poderes estatais e níveis de governo e desses com a sociedade (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014). Entretanto, ressalva-se que o fato do Controle Social estar assegurado na Constituição e materializado em ações e espaços institucionalizados, não simboliza que ele está sendo efetivado em sua integralidade (SILVA, NAVAL, 2015).

Nessa concepção, Boullosa (2014) identifica em sua pesquisa uma série de limitações referentes à atuação dos conselhos municipais, que representam um dos locais estabelecidos na Constituição para a efetivação do Controle Social. Para a autora, há um ideal de que os conselhos deveriam simbolizar boas estratégias de governança, em um país democrático, mas com uma cultura política enraizada no patrimonialismo e clientelismo esse ideal é fragilizado. Coadunando com a autora, Teixeira e Teixeira (2019) observam que o modelo corrente leva a crer que o exercício do controle social desempenhado pelos conselhos é questionável, uma vez que seus mecanismos de *accountability* são frágeis, além de estarem ainda subordinados à estrutura político-institucional dos municípios.

Por isso, mais pesquisas nesse sentido necessitam ser desenvolvidas para se aprofundar a *práxis* empírica deste campo. Nessa perspectiva, um dos produtos seguintes deste trabalho, que também compõe a estrutura analítica da tese aqui desenvolvida, avaliará uma ação prática de exercício do Controle Social em um espaço institucionalizado.

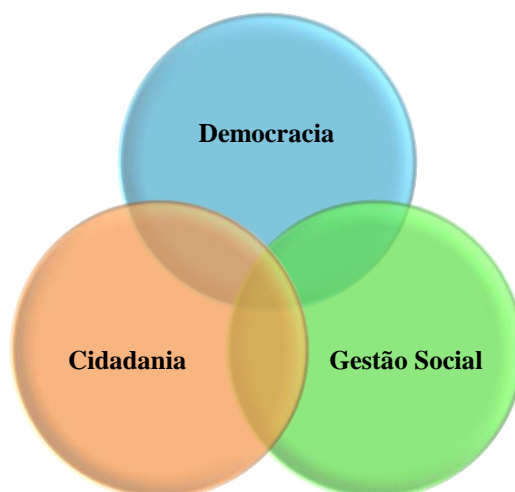
A apreciação das abordagens teóricas da literatura sobre Controle Social nas três dimensões: *Como?* – *Quando?* – *Onde?* indica que o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado se dá com maior peso por meio da representação, tem maior incidência nas instâncias formais estabelecidas, e não abarca todas as modalidades do ciclo do processo das políticas públicas; pelo contrário, é utilizado apenas para endossar medidas já tomadas anteriormente, como é o caso do mero teatro que acontece nos conselhos gestores quando da aprovação da prestação de contas, denominado, no trabalho de Silva (2007, p. 190), um ”jogo de faz de contas” executado pela prefeitura e pelo conselho. Atrela-se a áreas específicas, por exemplo, a área da saúde, e volta-se apenas para as políticas sociais, ou seja, não possui um foco amplo que comporte toda a esfera pública necessária.

Na sequência, apresentam-se as categorias teóricas encontradas na literatura sobre Controle Social – “Democracia”, “Cidadania” e “Gestão Social” –, tendo a ciência de que tais categorias possuem uma alta proximidade em suas abordagens.

4.2 Delimitação das categorias teóricas do Controle Social: Democracia, Cidadania e Gestão Social

A análise das publicações proporcionou a identificação de unidades temáticas presentes nas discussões sobre Controle Social, que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas internas: Democracia, Cidadania e Gestão Social, conforme se apresenta no Esquema a seguir. Embora categorizar questões que se apresentam tão próximas e fluidas não seja fácil, neste subitem procurou-se demonstrar as diferentes relações que se estabeleceram nestas categorias teóricas. Na sequência, discorre-se sobre o delineamento de cada uma dessas categorias teóricas.

Esquema 5 – Categorias teóricas do Controle Social.



FONTE: Silva (2015, p. 95).

A “democracia” encontra-se especificamente vinculada às concepções teóricas abordadas pelos autores das publicações apreciadas. Por exemplo, Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011] trazem que a participação da sociedade civil nos processos decisórios da gestão da saúde por meio da expressão Controle Social foi viabilizada pelo Sistema Único de Saúde – SUS. O conceito de Controle Social, por sua vez, segundo estes autores e tendo em vista o pensamento filosófico e sociológico moderno, foi ora utilizado para designar uma consequência da democracia participativa ora uma condição de sua própria possibilidade.

De acordo com Dahl (2009), as democracias se estabelecem em certas circunstâncias e nos momentos favoráveis. No caso do Brasil, após o último período de ditadura, esta tornou-se não apenas necessária, mas indispensável, pois, por meio de sua existência enquanto sistema, foi possível pensar em cenários democráticos que oportunizassem a participação direta, a igualdade de voto, a aquisição de entendimento esclarecido e o controle definitivo do planejamento.

No trabalho de Vera, Lavalle e Sanjuro (2012) / [46-A2-2012], os autores explicitam que no contexto do Controle Social existe centralismo político, partidocracia e rarefação da sociedade civil na configuração das inovações de controle, que parecem prefigurar um regime limitado de controles democráticos sociais, vulnerável às mudanças do governo central, às conveniências partidárias e com baixa resiliência quanto às iniciativas não institucionalizadas no Estado.

Neste sentido, percebe-se que não basta apenas a existência de canais para a execução do Controle Social da sociedade sobre o Estado, conforme defende Silva (2007). É

imprescindível, como alega Dahl (2012), que haja a responsabilização do governo diante das preferências de seus cidadãos, que devem ser considerados politicamente iguais, ou seja, é preciso reconhecimento por parte do Estado da relevância desta modalidade de Controle Social.

Anhucci e Suguihiro / [57-B2-2010] apontam que na discussão sobre a democracia a participação torna-se um tema central, enfatizando sua dimensão decisória. É difícil acreditar que um processo democrático possa concretizar-se sem que a população tenha espaço e capacidade de decisão. Neste conjunto, percebe-se o quanto a Gestão Social é necessária, pois, no sistema democrático, ela torna-se uma aliada essencial na ampliação de processos decisórios participativos regidos por uma consciência crítica cidadã autorresponsável.

No que diz respeito à segunda categoria identificada, isto é, à “Cidadania”, Carvalho (2008) identifica que o processo de construção da cidadania brasileira ainda se encontra em fase embrionária. Por esta razão, faz todo o sentido a presença da cidadania enquanto categoria teórica do Controle Social. Para Abramovay, Magalhães e Schroder (2013) / [30-A2-2010], a existência do Controle Social exige uma cidadania ativa e um Estado aberto.

Os autores enfatizam uma virtude relevante no cenário do Controle Social, ou seja, a progressão e evolução do conceito ao longo dos anos. A este respeito, Batagello, Benevides e Portilho (2011) / [22-A1-2011], por exemplo, apontam que o conceito do termo passou por uma releitura no contexto brasileiro, sendo agora largamente considerada a possibilidade de ampliação da cidadania, principalmente nos aspectos relacionados à construção da democracia. Com este conceito em mente, percebe-se que não existe Controle Social sem uma cidadania ativa, sem a qual, conseqüentemente, não haverá processos democráticos nas instâncias de Controle Social, isto é, as concepções oriundas desta nova leitura realizada no Brasil preveem uma triangulação entre Controle Social, cidadania e democracia.

De acordo com Carvalho (2008), tradicionalmente convencionou-se definir cidadania como a garantia dos plenos direitos civis, políticos e sociais, os quais representam, respectivamente, a garantia do direito à vida em sociedade, a participação no governo, e a participação na riqueza coletiva.

Considerando-se a nossa jovem democracia, não é difícil entender os fatos históricos que este autor apresenta sobre a existência de tantas oscilações em relação aos direitos civis, políticos e sociais na realidade brasileira, que representou ora ganhos importantes em termos de direitos civis e perdas de direitos políticos ora ganhos relativos a direitos sociais e retrocessos nos direitos civis e políticos.

Reis e Guareschi (2010) / [31-B2-2010] consideram que os espaços estabelecidos para a execução do Controle Social representam instâncias de promoção da cidadania e da garantia dos direitos. Neste sentido, Anhucci e Suguhiro (2010) / [57-B2-2010], do mesmo modo, apontaram que, diante da nova legislação possibilitada pela Constituição Federal de 1988, foram redefinidas as relações entre o Estado e a sociedade. No contexto destas novas possibilidades, procurou-se estabelecer uma institucionalidade democrática. Além de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo, foram criados outros mecanismos capazes de ampliar a participação da sociedade nas tomadas de decisão políticas. Tais aberturas tornaram-se fundamentais para a consolidação da cidadania no Brasil.

Por meio do processo de redemocratização, a cidadania foi redefinida para além da ocupação de espaços acenados exclusivamente pelo Estado. O cidadão passou a ser visto como sujeito ativo, corresponsável pelo seu bem estar e pela qualidade das decisões tomadas na esfera pública, em nível local, nacional e supranacional (KEINERT, 2000). Além dos espaços viabilizados, essa redefinição da cidadania trouxe “a responsabilidade que o seu praticante deve possuir com a sociedade, ciente de que suas decisões e ações possuem consequências causadas à totalidade”. (LINDEMEYER; NETO, 2018, p. 62).

A este respeito, Almeida, Dimenstein e Severo (2010) / [20-B1-2010] propõem a necessidade de se enxergar o potencial terapêutico do empoderamento e da participação política, para a qual a associação é um dispositivo com a formação de focos de resistência que podem ser expandidos no sentido da obtenção de direitos e criação de cidadania.

A última categoria – “Gestão Social” – foi encontrada nos trabalhos de autores como Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013] e Moisés *et al.* (2010) / [09-B1-2010], que utilizaram o termo “Gestão Social” integrado com as concepções teóricas do Controle Social da sociedade sobre o Estado.

Para Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013], o Controle Social, exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado, encontra-se ancorado na utopia igualitária, cujo objetivo primordial é a construção do fortalecimento do poder local por meio de uma Gestão Social democrática. Nesta perspectiva, o exercício deste Controle Social permitiria, na concepção de tais autores, a expansão da esfera pública por meio da criação de canais de participação social.

Nesta conceituação, nota-se que as abordagens presentes são coerentes com a Gestão Social, tendo em vista que a própria teoria da Gestão Social possui em sua gênese a especificidade da esfera pública. Dessa forma, a esfera pública abordada na Gestão Social refere-se a “uma nova esfera pública que consiga aproximar novamente a população da

política” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 145). Nesta direção, entende-se que a esfera pública, possibilitada por meio do Controle Social, representa a mesma esfera pública delineada na Gestão Social, e a expansão de tal esfera pública, no que se refere tanto ao Controle Social quanto à Gestão Social, propiciará as condições para a promoção do desenvolvimento da democracia deliberativa.

No conceito em tela, outra questão que chama a atenção nesta apreciação é o aspecto do fortalecimento do poder local por meio de uma Gestão Social democrática quando do exercício do Controle Social da sociedade sobre o Estado. Como se pode perceber, a fundamentação apresentada por Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013] é propícia às novas abordagens presentes na Gestão Social no que se refere à sua escalaridade. Neste sentido, vale citar o posicionamento de autores como Castro (2008) e Cançado e Rigo (2014) sobre o debate dos níveis adequados para o desenvolvimento da participação da sociedade. Segundo os autores, a escala mais apropriada para a Gestão Social consiste na gestão local, o que não diverge do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, que, conforme aludido por Shimizu *et al.* (2013) / [06-B1-2013], flui melhor no âmbito do poder local.

Cançado e Rigo (2014, p. 65) expõem o nível local como a escalaridade adequada para a Gestão Social, tendo como base desta argumentação a participação direta, e para que esta aconteça as Tecnologias da Informação e Comunicações – TICs – tornam-se essenciais. Vale ressaltar que tais autores não descartam, também, a possibilidade de existência de espaços mais amplos para o desenvolvimento da Gestão Social, que, de igual modo, seriam viabilizados com o auxílio e suporte das TICs. Mais artigos avaliados nesta revisão também versaram sobre a participação da sociedade no contexto do Controle Social em níveis locais.

Outro trabalho que abordou o termo Gestão Social foi o de Moisés *et al.* (2010) / [09-B1-2010]. Neste, a participação foi considerada um instrumento de Gestão Social e gerência comunitária no domínio do Controle Social. Segundo estes autores, a participação aproxima-se do conceito do Controle Social, pois há a necessidade, por parte da sociedade, de controlar o poder público, especialmente no âmbito local, onde os programas devem ser efetivados com o acompanhamento das suas metas, objetivos e planos.

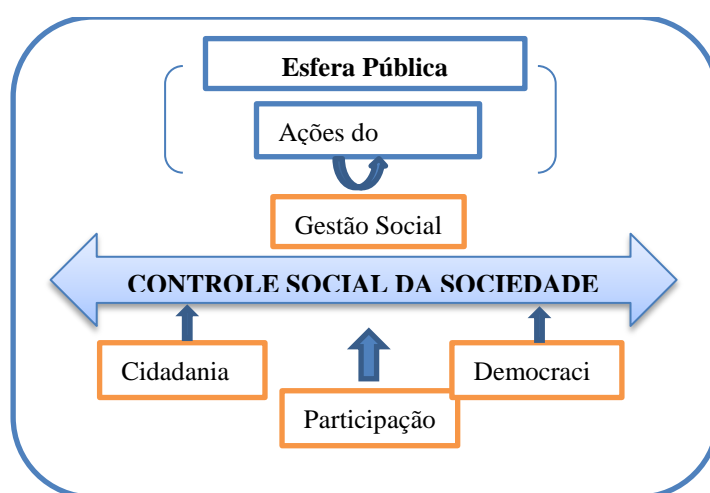
Do mesmo modo, percebe-se que estes últimos autores mencionados consentem com os demais e com a perspectiva do âmbito local para o desenvolvimento da Gestão Social, do Controle Social e da própria participação, tendo em vista que esta representa o elemento central destas duas abordagens teóricas.

Mesmo que restrita ao aspecto teórico, por ser tratar de um artigo de natureza ensaística, ao final dos trabalhos aqui desenvolvidos, pode-se observar que a participação representa a interseção das duas temáticas, sendo esse um ponto digno de nota por concretizar a contribuição acadêmica deste estudo. Nesse sentido, concorda-se com Lindemeyer e Neto (2018, p. 55) quanto à participação ser a essência dessas duas abordagens e que “os mecanismos do Controle Social coadunam-se com o conceito de Gestão Social, uma vez que esse envolve a tomada de decisão coletiva – baseada na inteligibilidade da linguagem e na dialogicidade”.

Nesse sentido, com base nos resultados das concepções teóricas encontradas, o Controle Social da sociedade sobre o Estado é o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante o ato de controlar as ações do Estado, na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas, bem como controlar a atuação do Estado no ciclo das políticas públicas.

Nas concepções brasileiras, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. Acredita-se, com base nesta revisão integrativa da literatura, que a Gestão Social seja a maneira mais consistente e exequível para se efetivar as ações e mecanismos do Controle Social no âmbito da esfera pública. A sinopse dessa conceituação pode ser conferida na Figura abaixo.

Figura 6 – Dimensões teóricas para o Controle Social.



FONTE: Silva (2015, p. 137).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou desenvolver uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social”, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR – no Brasil, por meio da realização de uma revisão integrativa da literatura.

De maneira específica, buscou-se: *i)* realizar um levantamento de artigos publicados em periódicos que versam sobre Controle Social nas bases de dados pré-selecionadas; *ii)* sistematizar as diversas abordagens sobre Controle Social, incluídas nesta revisão, categorizando-as à luz da análise de conteúdo, bem como identificar as possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social; e *iii)* identificar possíveis lacunas nas publicações avaliadas de forma a contribuir para o aprimoramento dos conceitos em tela e, conseqüentemente, para o delineamento de pesquisas futuras.

Em atenção ao primeiro objetivo específico, avalia-se que quantitativamente existe uma produção considerável sobre Controle Social no país, na área de Planejamento Urbano e Regional – PUR; porém, a maioria dos trabalhos desta produção se volta para a análise da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas, com maior foco para os conselhos vinculados à área da saúde. Este conjunto de publicações permitiu inferir dados importantes sobre tais instâncias, que, atreladas à concepção teórica da Gestão Social, podem promover aprimoramentos relevantes para o avanço no campo e apontar caminhos a serem percorridos em busca de uma maior efetividade para as modalidades do Controle Social.

Quanto ao segundo objetivo específico, as análises das publicações proporcionaram a identificação de unidades temáticas presentes nas discussões sobre Controle Social que possibilitaram o delineamento de três categorias teóricas–Democracia, Cidadania e Gestão Social. Foi possível aferir também aspectos importantes neste debate, que indicam especificidades encontradas na apreciação das abordagens teóricas da literatura sobre a modalidade do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado em três dimensões distintas: Como se dá esta modalidade de Controle Social? – Quando acontece? – Onde ocorre?

Sob o prisma dessas três dimensões aludidas, observou-se que o Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado acontece com maior peso por meio da representação, tem maior incidência nas instâncias formais, não abarca todas as modalidades do ciclo das

políticas públicas, atrela-se a áreas específicas, por exemplo, à área da saúde e volta-se apenas para as políticas sociais, não abrangendo toda a esfera pública necessária.

Com relação a possíveis correntes que sustentam os fundamentos teóricos do Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social, foi possível constatar que as próprias características do modo de Gestão Social foram encontradas nos fundamentos teóricos do Controle Social, os quais visam o desenvolvimento da participação cidadã. Essa inferência se dá exatamente porque a Gestão Social, nesta pesquisa, resultou após a aplicação da análise de conteúdo na revisão de literatura aqui proposta em uma das próprias categorias teóricas do Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado.

No tocante ao terceiro e último objetivo específico, nota-se que são muitas as lacunas identificadas nesta pesquisa, como, por exemplo, a ausência das conceituações teóricas, a falta de trabalhos teóricos que dialoguem sobre a temática das modalidades de Controle Social e a ausência de definições precisas do que representa o Controle Social. Nesta perspectiva, ressalva-se que, enquanto não houver entendimento acerca das concepções e dos mecanismos de Controle Social tanto por parte da sociedade-quanto por parte do próprio Estado, o sistema republicano terá sua atuação intrinsecamente limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social], e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Com base nos resultados das concepções teóricas encontradas, o Controle Social da sociedade sobre o Estado compreende o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas. Neste sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. Sendo assim, buscou-se verificar, na literatura analisada, a existência de convergências teóricas presentes na relação entre Controle Social e Gestão Social que se aproximam e se complementam. A resposta a esta busca foi positiva, conforme a delimitação citada acima.

Acredita-se que pesquisas como esta não podem ficar limitadas à comunidade científica, mas precisam ultrapassar os limites da academia e aproximarem-se da sociedade, com o desígnio de buscar junto à população proposições possíveis para a efetividade das modalidades de Controle Social por meio da Gestão Social. Abertura que poderá ser

incentivada pelos grupos de pesquisas da área e por ações de extensão comunitária, esferas primordiais neste debate.

Muitos são os caminhos a serem ainda trilhados neste campo do saber que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. A academia precisa, contudo, se equipar de um arcabouço teórico mais aprofundado, que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o Controle Social, mediante novas publicações científicas que se aprofundem nas concepções teóricas relativas ao assunto.

Recomenda-se aprofundar este estudo em outras áreas, abrindo, com isto, oportunidades para outros campos de conhecimento, como o da administração pública ou o da ciência política. É oportuno, também, ampliar e alterar as bases de dados com o intuito de gerar estudos comparativos. Além disso, há a necessidade de promover ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as modalidades de Controle Social por intermédio de capacitações e fóruns de discussões com conteúdos, sob uma perspectiva interdisciplinar e com base nas abordagens da Gestão Social.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, V. de C. *et al.* Em busca da cooperação na gestão social: evidências de uma categoria posta à coordenação de lógicas e espaços híbridos. **Revista de Gestão Social Ambiental**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 38-55, jan./abr. 2018.

ALCÂNTARA, V. de C. **Práticas de gestão social das águas minerais e os movimentos deliberativos da gestão social**. 2018. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2018.

ALCANTARA, V. de C.; PEREIRA, J. R.. O locus da gestão social no contexto das inter-relações e tensões entre mundo-da-vida (lebenswelt) e sistema (system). **Organ. Soc.**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 412-431, Set. 2017.

ALCANTARA, V. de C.; PEREIRA, J. R.; VIEIRA, K. C. Práticas de gestão social das águas minerais: um estudo no município de Cambuquira, Sul de Minas. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**. Vol.6 – n.3 – 2018.

ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva** [on-line], São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 168-176, jan./mar. 2004.

ANJOS, F.; CALDAS, N. Controle social e políticas públicas no espaço rural brasileiro. In: PEDRINI, D.; ADAMS, T.; SILVA, V. (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus. 2007. p. 151-177.

ARAÚJO, E. T. de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. 257 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14602> Acesso em: 25 fev. 2020.

AVRITZER, L. Apresentação. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus. 2007. p. 7-9.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOULLOSA, R. de F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policyanalysis e da abordagem social da aprendizagem. In: Colóquio internacional sobre poder local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.

BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: Encontro nacional de pesquisadores em gestão social, 3., 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...** Juazeiro/Petrolina:NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da Gestão Social? In: Encontro nacional da ANPAD, 32., setembro de 2008, Rio de Janeiro.

Anais Eletrônicos... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008, pp. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/abrir_pdf.php?e=ODc5OQ>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BOUQUET, B. Analyse critique du concept de contrôle social. **Vie sociale**, n. 1, p. 15-28, 2012.

BODÊ DE MORAES, P. R.; BERLATTO, F. Controle social. Curso de especialização em sociologia política. **Universidade Federal do Paraná**. v. 20, n. 05, 2013.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2753/1/TESE_Fundamentos%20te%C3%B3ricos%20da%20gest%C3%A3o%20social.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. 2. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54 -82.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O; VILLELA, L. E.; Gestão Social versus Gestão Estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013, v. 2, pp. 15-99.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais. **Cardemos EBAPE.BR** [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

CANÇADO, A. C.; MARINHO, F. A.; IWAMOTO, H. M. Social Management: An Anglophone Perspective. International Conference on Democratic Governance in Developing World, 4, 2018, Rio de Janeiro, **Anais...**, Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2018.

CANÇADO, A. C.; SILVA JUNIOR, J. T.; CANÇADO, A. C. M. G. **Gestão Social: Fascículo 1**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017. 288.

CARRION, R. da S. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G. *et al.* (orgs.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES, 2007, pp. 158-170. V. II.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, J. N. de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 339-353.

COELHO, F. de. S. Prefácio. In: CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 2. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2015.

CORREIA, M. V. C. Controle social. In: ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO – EPSJV (Org.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006. p. 66-73.

CRUZ, E. D. T. **Gestão Social da água mineral no município de Cambuquira – Minas Gerais**. 2017. 186 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/13288/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Gest%C3%A3o%20social%20da%20%C3%A1gua%20mineral%20no%20munic%C3%ADpio%20de%20Cambuquira%20-%20Minas%20Gerais.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, 2009 (Reimpressão).

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FERREIRA, R. do. N. *et al.* Governança pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. R. *et al.* (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. Ufla, 2011. p. 119-132.

FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FISCHER, T.; MELLO, V. P. Gestão social do desenvolvimento e Interorganizações. In: Colóquio internacional sobre poder local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FISCHER, T.; MELLO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELLO, V. P.(orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006, pp. 13-41.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, pp. 27-37.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social: um conceito em construção. In: Colóquio internacional sobre poder local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 278-292, Jun. 2016.

FLEURY, S.; CARVALHO, A.I.; MANOTAS, N.; BLOCH, R.; NEVARES, S. **Municipalização da saúde e poder local no Brasil**. Artigo apresentado no 21º ENANPAD,

1997.

GANONG, L. H. Integrative reviews of nursing. **Rev Nurs Health**, Índia, v. 10, n. 1, p. 1-11. 1987.

GARCIA, A. S. **Esferas públicas como uma categoria fundante da gestão social**. 273 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, 2016. Disponível em: < <http://repositorio.ufla.br/handle/1/11410> >. Acesso em: 25 fev. 2020.

GARCIA, A. S. *et al.* Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: caminhos para uma reconstrução empírico-descritiva e normativa. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 163-185, Jun. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. – 4^a. ed. - São Paulo : Atlas, 2002.

GOMES, F. N. **Dialogicidade no controle social e na gestão do programa bolsa família**. 2019. 322 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade da Amazônia – UNAMA, Belém - PA, 2019.

GUERRA, J. F. C. **A produção de conhecimentos sobre Gestão Social: um estudo da relação entre a academia e praticantes**. 2015. 234 f. Tese (Doutorado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: < http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_GuerraJF_1.pdf > Acesso em: 25 fev. 2020.

HERNÁNDEZ, A. H. **Desarrollo regional y la decolonialidad: análisis sobre la epistemología de la gestión social Brasileña**. 2016. 118p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins - UFT. Palmas-TO, 2016. Disponível em:<<http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/166/1/Anayetzin%20Rivera%20Her%20C3%A1ndez%20-%20Disserta%20C3%A7%C3%A3o.pdf> >. Acesso em: 10 jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

LOUREIRO, M. R.; *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

LINDEMAYER, F. M.; NETO, L. M. Análise do controle social no observatório social de São José sob a ótica da Gestão Social. **Grifos** - v. 44, p. 54-76, 2018.

LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n.70, p. 139-170, 2007.

MACHADO, L. M. de O.; MEDEIROS, M. R. A. de. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser

enfrentado pela sociedade civil. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus. 2007. p. 113-132.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

MENON, I. O. **Gestão Social como campo do saber no Brasil: uma análise da produção científica pela modelagem de redes sociais (2005-2015)**. 2016. 168 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-20102016-143400/pt-br.php>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 3, p. 11-25, 1979.

PARSONS, T.; BLANCO, J. J.; PÉREZ, J. C. El sistema social. Madrid: **Revista de Occidente**, 1966.

PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Contribuições para a Construção do Conceito de Emancipação e suas Implicações para o Campo da Gestão Social. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 41-57, mai./ago. 2014.

PEREIRA, P. R. M. Direito de reclamação do usuário de serviço público: um instrumento de controle social no atual modelo de administração pública brasileira. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. 2017.

PERSSON, E. **Burocracia, ideologia e gestão social: uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública**. 2016. 353 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/167606/339954.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

PERSSON, E.; MORETTO NETO, L. Discutindo a natureza ideológica dos delineamentos teóricos habermasianos e sua apropriação pela gestão social no campo da administração. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 578-593, Dec. 2018.

PIMENTEL, T. D. O. O espaço em situações de gestão: entre a gestão estratégica e a gestão social. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n.3, p. 141-150, 2014.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações. In: VI Encontro de Estudos Organizacionais - EnEO, 2010, Florianópolis (SC). **Anais...** Curitiba (PR): ANPAD, 2010. v. 1. p. 1-16.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. *et al.* (Org.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010. p. 21-52.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Aporias em torno do conceito de Gestão Social: dilemas teóricos e políticos. **REGE – Revista de Gestão**, v. 22, n. 2.p. 155-172, 2015a.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Gestão Social: uma análise crítica de experiências brasileiras. **Revista do Serviço Público**. Brasília 66 (2) 257-279 abr/jun 2015b.

PINTO, L. M. R. S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 301-314.

POLLIT, C. *et al.* **Desempenho ou Legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ROSS, E. A. **Social control: a survey of the foundation of order**. 1901.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(1), jan-mar 2014, 35-47.

SARAVIA, E. J. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

SILVA, F. R. Da. **Controle social: a gestão social das ações do estado**. 2015. 177f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins - UFT. Palmas-TO, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/190/1/Fernanda%20Rodrigues%20da%20Silva%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SILVA, G. B. R. **Gestão social na bacia do alto rio grande/mg: um estudo na unidade de planejamento e gestão**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/15371/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Gest%C3%A3o%20Social%20na%20Bacia%20do%20Alto%20Rio%20Grande/MG%3a%20Um%20Estudo%20na%20Unidade%20de%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20de%20Recursos%20H%C3%ADricos%20GD1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SILVA, V. R. da. Controle Social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 179-205.

SILVA, V. V. **A relação entre satisfação no trabalho e saúde mental do trabalhador: uma revisão integrativa**. 2008. 145f. Dissertação (Mestrado em Promoção de Saúde) – Universidade de Franca, Franca, SP, 2008. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp100145.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. *Societal and horizontal control: two cases about a fruitful relationship*. Presented in: **Institutions, accountability and democratic governance in Latin America**. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre

Dame, 2000.

SIQUEIRA, R. *et al.* Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde soc.** [on-line], São Paulo, v. 20, n. 2, p. 470-482, abr./jun. 2011.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle Social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). **Parceria social público privada: textos de referência.** São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359-373.

SZAZI, E. Sociedade civil, conselhos e políticas públicas: os âmbitos do terceiro setor. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). **Parceria social público-privada: textos de referência.** São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 303-325.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENÓRIO, F. G. Apresentação. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiência em desenvolvimento territorial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, cap. Apresentação, pp. 11-13.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (orgs.). **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações.** Ijuí: Unijuí, 2012, cap. 01, pp. 23-36.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v.32, n.5. pp. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. *et al.* (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda.** Recife: UNIVASF, 2010, pp. 53-59.

TENORIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

TENORIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Ed.). **Gestão Social e Conselhos Gestores.** Salvador: FGV Editora, 2016. v. 3. p. 13-33.

VENDRUSCOLO, C.; PRADO, M. L. do; KLEBA, M. E. Formação de recursos humanos em saúde no Brasil: uma revisão integrativa. **Educ. ver.** [on-line], v. 30, n. 1, p. 215-244, 2014.

WEBQUALIS. **Sistema Integrado da Capes.** Disponível em: <<http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

WHITTEMORE, R.; KNAFL K. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52, n. 5, p. 546-553, 2005.

ARTIGO 2 - INTERESSE BEM COMPREENDIDO: UMA NOVA ALTERNATIVA INSTIGADORA DA CULTURA SOCIOPOLÍTICA EXERCIDA PELA PRÓPRIA SOCIEDADE SOBRE AS AÇÕES DO ESTADO

Resumo

Este ensaio se propôs a desenvolver um debate teórico sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática brasileira sob a ótica das abordagens de Hall, a partir do marco constitucional de 1988. O pano de fundo da discussão apresentada é o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC enquanto uma categoria teórica da Gestão Social e as interconexões que esse debate tece com as abordagens do Controle Social e da Gestão dos Recursos de Uso Comum. Em uma avaliação geral, a partir das interfaces realizadas, evidenciou-se que na sociedade brasileira, nas últimas três décadas, iniciou-se uma ação de desconstrução de identidades anteriormente aceitas e difundidas no contexto sociopolítico. Também foi possível constatar aberturas para a (re)construção de hábitos participativos, o que poderá conduzir e instigar a sociedade brasileira para a aplicabilidade do conceito do Interesse Bem Compreendido em alguns espaços coletivos de decisões públicas. Este estudo sinaliza que as abordagens propostas por Ostrom sobre a gestão dos recursos naturais têm de fato, em termos de viabilidade prática, uma conexão comum e uma proeminência elementar com a argumentação presente na vinculação do conceito do IBC, fundamentado no Controle e Gestão Social. É com base em tais prerrogativas que o presente trabalho procura dar sua contribuição ao campo da Gestão Social. Isto não é nenhuma garantia de que o IBC, enquanto uma ferramenta de gestão, será facilmente aceito e aplicado por todas as pessoas envolvidas nos espaços públicos. Esta análise preliminar não concebe uma matemática exata, uma vez que os contextos identitários são extremamente complexos e as conjunturas passadas podem levar a sociedade brasileira para caminhos híbridos. Mesmo assim, a partir das reflexões suscitadas neste ensaio teórico, infere-se que em determinadas instâncias coletivas gerenciadoras de Recursos de Uso Comum, como os Comitês de Bacia Hidrográfica, por exemplo, o IBC poderá ser uma alternativa oportuna e impulsionadora deste novo cenário de (re)construção democrática no Brasil. Tal pressuposto poderá, em estudos futuros, ser colocado à prova à luz desses referenciais teóricos, por meio do desenvolvimento de pesquisas empíricas nos espaços coletivos institucionalizados pela Constituição Federal de 1988 e demais legislações pertinentes.

Palavras-chave: Interesse Bem Compreendido. Controle Social. Gestão Social. Gestão dos Recursos de Uso Comum.

Abstract

This essay aimed to develop a theoretical debate on the process of (re)construction of the Brazilian democratic cultural identity from the perspective of Hall's approaches, as from the constitutional framework of 1988. The background of the discussion presented is the concept of Interest Well Understood as a theoretical category of Social Management and the interconnections that this debate weaves with the approaches of Social Control and Management of Common Use Resources. In an overall assessment, based on the interfaces established, it was evident that in the Brazilian society, in the last three decades, action has begun to deconstruct identities previously accepted and disseminated in the socio-political context. It was also possible to identify grounds for the (re)construction of participatory practices, which may instigate and lead Brazilian society towards the applicability of the concept of Interest Well Understood in some collective spaces of public decisions. This study signals that the approaches proposed by Ostrom in regard to the management of natural resources have indeed, as far as practical feasibility is concerned, a common link with and elementary prominence in the argumentation present in the connection of the Interest Well Understood concept based on Control and Social Management. It is standing on such prerogatives that the present work seeks to make its contribution to the field of Social Management. It is no guarantee that the Interest Well Understood, as a management tool, will be easily accepted and applied by all people involved in public spaces. This preliminary analysis does not conceive an exact mathematics since the identity contexts are extremely complex and the past conjunctures can lead the Brazilian society to tracing hybrid paths. Even so, from the reflections raised in this theoretical essay, it can be inferred that in certain collective instances that manage Common Use Resources, such as the Hydrographic Basin Committees, for example, the Interest Well Understood may be an opportune alternative and a driving force for this new scenario of democratic (re)construction in Brazil. Such assumption may, in future studies, be put to test, in the light of these theoretical references, through the development of empirical research in the collective spaces institutionalized by the Federal Constitution of 1988 and other pertinent legislation.

Keywords: Interest Well Understood. Social Control. Social Management. Management of Common Use Resources.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo se propôs desenvolver um debate teórico sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática brasileira sob a ótica das abordagens de Hall (2004), a partir do marco constitucional de 1988. O pano de fundo da discussão apresentada é o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC, proposto por Alexis de Tocqueville ([1835]²² 2001; 2004), enquanto uma categoria teórica da Gestão Social (CANÇADO, 2011) e as interconexões que esse debate tece com as abordagens do Controle Social (SILVA, 2015) e da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC (OSTROM, 2011).

Na conjuntura da identidade cultural sociopolítica da administração pública brasileira, é possível identificar três paradigmas, quais sejam: patrimonial, burocrático e gerencial (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2007). Em suma, o primeiro é marcado pelo poder arbitrário do soberano e de seus representantes, tendo como características o paternalismo, a centralização de poder e o personalismo político (BRUHNS, 2012; FAORO, 2012; SCHOMMER; DAHMER, SPANIOL, 2014). Já o segundo fundamenta-se em regras objetivas e delimitação de autonomia (MERTON, 1970; WEBER, 1999). O terceiro concentra-se em resultados e aproxima a administração pública da gestão empresarial (ABRUCIO, 2005; KETTL, 2005).

Além desses, há um debate no âmbito da administração pública que sugere um novo paradigma: a Administração Pública Societal. Nessa concepção, a gestão pública brasileira é redirecionada para a abertura de processos participativos mediante a prática da Gestão Social (PAES-DE-PAULA, 2005a; 2005b).

A Gestão Social²³, por sua vez, é apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697) como sendo o processo de “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Abordagem esta que apresenta estreita ligação com o conceito de Interesse Bem Compreendido – IBC (CANÇADO, 2011) e que tem sido adotada por grande parte dos pesquisadores do campo da Gestão Social.

²² A data entre colchetes refere-se à edição original da obra. Nas demais menções, indicam-se somente as edições utilizadas pela autora.

²³ Um aprofundamento dos fundamentos dessa conceituação pode ser encontrado na tese “Fundamentos teóricos da Gestão Social”, de Cançado (2011). As demais especificidades sobre os principais aspectos teóricos relativos à temática da Gestão Social foram apresentadas no Artigo 1.

A opção, neste ensaio, por tal abordagem como instrumental analítico ocorreu por três razões: i) possui uma tradição no campo (considerando estudos anteriores), ii) tem um quadro teórico mais definido se comparada às demais e, iii) nos permite clareza, por seus princípios teóricos, para analisar o debate aqui proposto sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática brasileira.

Quanto aos fundamentos e proposições da Gestão Social, vale a pena recorrer ao trabalho de Pimentel e Pimentel (2010), a partir do qual foram formulados sete princípios que colaboram para a delimitação do conceito, quais sejam: (P1) o objetivo da Gestão Social é o interesse coletivo de caráter público; (P2) sua orientação de valor é o interesse público; (P3) deve subordinar a lógica instrumental a um processo decisório deliberativo; (P4) tem como protagonista a sociedade civil organizada e envolve todos os atores sociais, organizacionais e institucionais de um dado espaço; (P5) é um processo participativo, dialógico e consensual; (P6) materializa-se pela deliberação coletiva, alcançada pelo consenso possível gerado pela argumentação livre; (P7) as parcerias e redes intersetoriais – tanto práticas quanto de conhecimentos – são formas de pensar e operacionalizar a Gestão Social (PIMENTEL; PIMENTEL, 2010).

No Brasil, no decorrer das últimas três décadas, novos arranjos institucionais e formas de integração entre Estado e sociedade vêm sendo experimentados. De institucionalizadas a autônomas e dinâmicas, as estruturas de participação e Controle Social têm levado à propagação de novas formas de articulação Estado-sociedade (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014). Nesse sentido, uma parte considerável dos estudos do campo da Gestão Social se conecta com questões relativas ao processo de redemocratização, reformas da administração pública, movimentos sociais, e fortalecimento do terceiro setor, dentre outros (ALCÂNTARA, 2015). Neste ensaio, o foco dos diálogos incidirá sobre o processo de redemocratização e as reformas da administração pública.

Nesse processo, a sociedade brasileira, redefinida por meio da Constituição Federal de 1988, tem experimentado o desenvolvimento de novos arranjos institucionais participativos (AVRITZER, 2007; TENÓRIO, 2011; TEIXEIRA; CARNEIRO, 2012). De acordo com Tenório (2013, p. 2), “[...] a sociedade brasileira inspirada na Constituição de 1988, tem exigido mudanças no modo como a sua relação ocorre com o Estado e o mercado”. Essas mudanças legalmente institucionalizadas têm alterado os contornos da identidade cultural democrática do país, como têm também sinalizado para uma reformulação da própria consciência cidadã da população brasileira (CANÇADO; RIGO, 2014).

De acordo com Hall (2004), a questão da identidade tem sido um tema central na Teoria Social. Para o autor, as velhas identidades, que por tanto tempo estabilizaram o mundo social, estão em declínio, fazendo surgir novas identidades e fragmentando o indivíduo como um sujeito unificado. Ou seja, a crise de identidade tem sido vista como parte de um processo mais amplo de mudança social.

A redemocratização dos espaços públicos na Constituição Federal de 1988 vincula a descentralização e participação cidadã como “arranjos institucionais participativos, projetados para promover uma matriz social de todos os concernidos à determinada situação-problema-público, uma visão sociocêntrica de mundo²⁴” (TENÓRIO, 2011, p. 74). Nesses espaços coletivos de decisão pública, a Gestão Social representa “a substituição da gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes atores envolvidos” (TENÓRIO, 2011, p. 74).

Nessa perspectiva, com o fim da ditadura militar e a introdução dessas inovações político-institucionais, o processo de redemocratização brasileiro tem buscado sua legitimidade, que tem ocorrido por meio da prática da democracia representativa e da articulação entre representação e participação da sociedade civil, ampliando, assim, o exercício do Controle Social no âmbito da administração pública (LINDEMEYER; MORETTO NETO, 2018).

Dessa forma, a compreensão de Controle Social retratada aqui se baseia no entendimento apresentado por Silva (2015)²⁵ que o define como sendo o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante o ato de controlar as ações do Estado, na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas. Neste sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social, pois se considera que a Gestão Social seja a maneira mais consistente e

²⁴ A visão sociocêntrica caracteriza-se, portanto, como uma visão pluralista em termos de atores políticos e sociais, incluindo uma vasta rede de novos agentes e o Estado democrático. Valoriza-se negociação, renegociação, definição conjunta de prioridades, construção de acordos e coalizões, ajustamento mútuo, flexibilidade, criatividade, soluções alternativas, inovação e aprendizagem. Admite-se que a produção de bens e serviços públicos não é exclusividade estatal, valorizando-se as agências descentralizadas, o nível local de governo com participação social e a ampliação do Controle Social (KEINERT, 2000; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014).

²⁵ As especificidades de tal conceituação podem ser encontradas mais detalhadamente na dissertação intitulada “Controle Social: a gestão social das ações do Estado”, de Silva (2015).

exequível para se efetivar as ações e os mecanismos do Controle Social no âmbito da esfera pública.

Cabe salientar que todas as orientações citadas acima, acerca da identidade cultural sociopolítica da administração pública brasileira, estão presentes em menor ou maior grau nos diferentes cenários das políticas públicas do país²⁶.

Pesquisas recentes mostram que a Gestão Social e o novo debate sobre o Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado são temas contemporâneos e relevantes para o aprimoramento das discussões relacionadas ao debate da identidade cultural democrática brasileira. Essas abordagens sugerem um novo olhar para a dinâmica da gestão pública no Brasil, em direção ao aprofundamento de uma gestão deliberativa, fundamentada na lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, 2015; LINDEMEYER; MORETTO NETO, 2018; PERSSON; MORETTO NETO, 2018).

Por essa razão, adotou-se como recurso de análise teórica neste artigo as concepções presentes no conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC, enquanto uma categoria teórica da Gestão Social, para compreender o processo de (re)construção da identidade cultural democrática brasileira.

Cançado (2011, p. 164-165) interpreta que o conceito do IBC, desenvolvido por Tocqueville (2001; 2004), “parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses”. Em obra mais recente, o IBC é compreendido como o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Diversas interpretações foram atribuídas à categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC²⁷. Para a lógica proposta neste artigo optou-se por adotar o exemplo da sociedade norte-americana no Século XIX, analisada nos estudos de Tocqueville (2001; 2004), que formularam o conceito do IBC como um modelo de considerável importância

²⁶ Ver, por exemplo, o artigo “Caminhos e (des)caminhos da política de ciência e tecnologia no estado do Tocantins: desvendando o padrão lampedusa” de Santos *et al.* 2017), publicado no periódico Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Nesse estudo, os autores apresentam resultados que revelam que “as mudanças ocorridas na política foram realizadas para que as coisas permanecessem como sempre estiveram”, confirmando, assim, a lógica simbólica do “Padrão de Lampedusa”, ou seja, ainda existem fortes traços do Patrimonialismo no contexto brasileiro das políticas públicas.

²⁷ Para uma discussão mais completa sobre essa questão ver a dissertação “Quando a política caminha na escuridão – um estudo sobre interesse e virtude n’A Democracia na América de Tocqueville”, de Nicolette (2012).

prática para a corrente que o conecta como um relevante elemento de análise do advento das revoluções democráticas.

Cançado (2011, p. 167) sugere que “o IBC seria o instrumento pelo qual o potencial de Solidariedade se realiza em prol da Sustentabilidade, em outras palavras, ao se tratar do bem-estar coletivo (solidário, no sentido estrito do termo) na perspectiva do IBC tem-se como norte a Sustentabilidade (ampla, não só ambiental)”.

Este estudo se vale de tal argumentação e propõe sinalizar que as abordagens propostas por Ostrom (2011) sobre a gestão dos recursos naturais têm de fato, em termos de viabilidade prática, uma proeminência elementar e uma conexão comum com a argumentação presente na vinculação do conceito do IBC às abordagens do Controle e Gestão Social. É com base em tais prerrogativas que este artigo procura dar sua contribuição ao campo da Gestão Social.

O presente artigo foi organizado em cinco seções, incluindo esta primeira: Introdução. A segunda traz o entendimento do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC; a terceira aborda aspectos relevantes do debate do processo identitário de (re)construção da democracia brasileira a partir do marco constitucional de 1988; a quarta desenvolve os diálogos possíveis entre o processo identitário de (re)construção da democracia brasileira e o conceito do IBC e, por último, a quinta procura acrescentar a esse debate conceitual as abordagens da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC. Ao final, foram expostas algumas considerações e sugestões provenientes da realização deste ensaio teórico.

2 INTERESSE BEM COMPREENDIDO

Nos últimos anos do século XVIII e nas primeiras décadas do século XIX, se abre um abismo entre o mundo aristocrático e o mundo democrático, ecoando nesse novo cenário várias vozes por toda parte tecendo um manto sonoro das diversas inquietações presentes na sociedade. “Tudo o que foi não é mais; tudo o que será não é ainda. Não procure mais pelo segredo das nossas tribulações” (BOESCHE, 1987, p. 28).

Para compreender a construção do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC, se faz necessário entender os elementos presentes nesse momento de transição, claramente relatados por Boesche (1987); como é também importante compreender alguns traços do próprio autor, Alexis de Tocqueville, filósofo e criador de várias obras consagradas.

Notadamente, este estudo se debruça sobre o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC, presente de forma mais acentuada na obra intitulada: “A Democracia na América”.

Uma breve síntese dos traços mais marcantes da vida de Alexis de Tocqueville pode ser extraída do relato a seguir:

Tocqueville representava uma voz ora embargada pela lembrança dos avós mortos durante o período do Terror revolucionário, ora convertida em profecia do novo estado social. Tocqueville nasceu em Paris, na rua de La Ville-l'Évêque, em 1805. Na França, além das ruas parisienses – Tocqueville frequentou o tão falado curso de Guizot, acerca da história da civilização europeia, na Sorbonne –, percorre como juiz auditor as ruas de Versalhes e as do distrito de Valognes (na Mancha, próximo do castelo da família Tocqueville) como deputado. Sua experiência, todavia, não remete apenas ao cotidiano francês: muito jovem, Tocqueville viajou à Itália e à Sicília; sua obra mais conhecida, *A Democracia na América*, é também fruto de sua viagem aos Estados Unidos; Inglaterra – terra de sua esposa Mary Mottley – e Argélia forneceram tema para outros escritos; da viagem à Suíça, em 1836 talvez o legado mais comentado entre os críticos seja o contato intenso com a obra de Maquiavel; no mesmo ano em que se tornou Ministro dos Negócios Estrangeiros, em 1849, faz sua primeira viagem à Alemanha. Estava em Cannes quando deixou para sempre a França e o mundo, em 1859 (NICOLETE, 2012, p. 5-6).

Tocqueville (2001; 2004) dedicou-se durante toda a vida à compreensão do novo estado social. “A todo momento, o pensamento político de Tocqueville respondeu às esperanças e aos medos de sua geração; ele emprestou do seu vocabulário e compartilhou as suas preocupações” (BOESCHE, 1987, p. 21).

De acordo com Tocqueville (2004, p. 147), “o que não passava de um reparo isolado se torna uma doutrina geral, e supõe-se perceber enfim que o homem, ao servir a seus semelhantes, serve a si mesmo e que seu interesse particular esta em fazer o bem”. Para chegar a tal construção teórica, o autor avaliou em sua obra “*A Democracia na América*” como os habitantes dos Estados Unidos²⁸ sabiam quase sempre combinar seu bem-estar próprio com o de seus concidadãos.

Tocqueville (1998, p. 389) explica que “a partir do momento em que se tratam em comum os assuntos comuns, cada homem percebe que não é tão independente dos seus semelhantes quanto imaginava a princípio”. Para Barbacena (2009), essas ocasiões “ensinam a esses mesmos indivíduos que a participação conjunta na gestão de interesses comuns desenvolve a capacidade de pensar e agir por si mesmo, ou seja, favorece a liberdade” (BARBACENA, 2009, p. 23).

²⁸ Neste artigo, quando se alude os Estados Unidos, estamos nos referindo aos Estados Unidos da época em que Tocqueville avaliou esse país em sua viagem à América, ou seja, em meados de 1831.

Dentre os vários conceitos presentes nas obras de Tocqueville (2001; 2004), os mais proeminentes são: a concepção de uma democracia liberal, o conceito de liberdade e a abordagem do Interesse Bem Compreendido – IBC. Para Frey (2000, p. 84), tais conceitos fundamentam o estabelecimento de uma “ordem social baseada e sustentada por uma nova cultura sociopolítica da liberdade, impulsionada pela própria sociedade civil”. O autor explicita ainda que a chave para a arbitragem de conflitos de interesses, na visão de Tocqueville, repousa na busca de uma força não tão-somente no Estado, mas também dentro da própria sociedade.

É a virtude que deve ser fomentada para as sociedades poderem chegar a alcançar a liberdade, o que na sociedade mercantil- burguesa só será possível se os cidadãos passarem a identificar o exercício da liberdade política na esfera pública com seus próprios interesses privados. [...] Tocqueville, diante deste dilema, opta pela conciliação das duas esferas, que só pode ser alcançada por meio de uma prática social educadora que leva à transformação do egoísmo em um ‘interesse bem compreendido’. Inspirando-se na experiência americana, Tocqueville conclui que só pode se esperar um envolvimento maior por parte da população na vida política no caso de a prática pública integrar-se ao mundo dos interesses privados (FREY, 2000, p. 87).

Tocqueville (2001; 2004) acredita no efeito conscientizador da prática política, no debate público de argumentos controversos, entre os diversos interesses, como principal fonte de racionalização dos processos de tomada de decisão. Para Frey (2000, p. 95), a abordagem de Tocqueville “ênfatiza a dimensão histórica de uma possível transformação da sociedade em consequência de uma conscientização promovida por uma prática política constante nas arenas da política local e nas organizações da sociedade civil”.

Ao percorrer “A Democracia na América” é possível notar que a noção de interesse, e especificamente o conceito do “Interesse Bem Compreendido”, encontram-se atrelados a uma discussão mais geral sobre categorias morais. Percebe-se que Tocqueville (2001; 2004) visava, em parte, a composição de um debate amplo sobre tais categorias morais, por isso ele explicita que dentre seus objetivos estava o de estabelecer distinções entre as categorias do interesse. Nessa obra, esboça três categorias que acabam por oferecer o sentido de uma quarta, que veio a ser a categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC (NICOLETE, 2014).

A primeira categoria relatada pelo autor consiste na crença de que os interesses dos outros devem ser rebaixados diante dos interesses que concernem exclusivamente a si, e que seria natural perseguir senão os últimos. Trata-se, nas palavras do autor, de rude egoísmo, razão pela qual apenas com muita concessão mereceria o nome de categoria (NICOLETE, 2014).

A segunda é a categoria da utilidade, com a qual, insiste Tocqueville (2001; 2004), a categoria do Interesse Bem Compreendido – IBC não deveria ser confundida, pois, ainda que nesta esteja contida a utilidade, não se trata de uma categoria inteiramente definida pelo útil (NICOLETE, 2014). Interessante notar que a diferenciação da categoria da utilidade das concepções do Interesse Bem Compreendido – IBC, por Tocqueville (2001; 2004), estabelece as bases para as abordagens da Gestão Social, que por sua vez também é diametralmente oposta à Gestão Estratégica²⁹ que visa à racionalidade utilitária.

Já a terceira é a categoria mais pura e elevada, menos material, cujo fundamento seria o dever. Essa categoria, de acordo com Nicolete (2014, p. 6), “[...] trata-se de uma penetração da inteligência do homem no pensamento divino, de modo que ele percebe que o objetivo de Deus é a ordem e se associa livremente ao Seu desígnio”. Um traço peculiar dessa categoria é a insistência na necessidade de extirpar as paixões. Para a autora, isso permitiu Tocqueville alegar que essa categoria ensina o homem a morrer, visto que as suas recompensas encontrar-se-ão em outro mundo – o que ocorre em oposição à categoria do Interesse Bem Compreendido: a quarta categoria do interesse, contrastante também com as demais, que faz o homem aprender a viver no presente, pois a realização de seus interesses está na terra (NICOLETE, 2014).

Após exposição das objeções apresentadas por Tocqueville referentes às três categorias citadas, nota-se que o adjetivo “bem compreendido”, conferido à categoria, parece menos acidental (NICOLETE, 2014). Tocqueville (2001, p. 18), sobre os debates das categorias, expõe que “em nome do progresso, esforçando-se por materializar o homem, querem encontrar o útil sem se preocupar com o justo, a ciência longe das crenças e o bem-estar separado da virtude”.

Dentre os vários sentidos existentes para explicar a razão da inserção desse debate sobre as categorias do interesse na obra de Tocqueville (2001; 2004), converge-se com Nicolete (2014), que interpreta que com esse movimento

[...] o autor pretendia entender o fundamento moral da ação concertada dos homens na Nova Inglaterra, em um estado social que não mais estabelecia vínculos necessários e permanentes entre os homens. É preciso reconhecer: as suas

²⁹ A Gestão Estratégica atua determinada pelas forças de mercado, sendo um processo de gestão que privilegia a competição e tem o lucro como finalidade. Contrariamente, a Gestão Social é um processo de gestão que prima pela concordância, no qual o outro deve ser incluído, tendo o interesse comum como objetivo (TENÓRIO, 2016). A referida discussão da dicotomia entre a Gestão Social e a Gestão Estratégica não é o foco deste trabalho. Para maiores detalhes a respeito dessa temática, ver: Caçado; Sausen e Villela (2013) e Pimentel (2014).

formulações nos indicam que a preservação do estado social democrático dependerá, além de certo arranjo institucional e das leis, de alguma disposição moral dos homens, a qual evita a degeneração da democracia em despotismo. Desse modo, se a igualdade era o princípio do novo estado social e, na verdade, se tal princípio se convertia na maior paixão dos homens dessa sociedade – desejando-a até mesmo em situações nas quais a liberdade era sacrificada – eles não seriam levados à desordem moral (e tampouco a República privava-os de seu interesse pessoal), justamente porque essa doutrina levava-os a bem compreender os seus interesses (NICOLETE, 2014, p. 7).

Após essa breve explanação da origem do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC, a seção seguinte examina alguns aspectos relevantes do debate do processo identitário de (re)construção da democracia brasileira, a partir do marco constitucional de 1988, enquanto uma dimensão histórica que sinaliza uma possível transformação da prática sociopolítica da sociedade brasileira.

3 A DEMOCRACIA BRASILEIRA A PARTIR DO MARCO CONSTITUCIONAL DE 1988

Neste tópico, recolheram-se elementos básicos que descrevem os contornos da participação no cenário brasileiro após o processo de implantação da Constituição Federal de 1988, ou seja, as discussões que se seguem recairão sobre o debate a respeito da ideia de processos identitários de Hall (2004) e sua apreciação neste novo cenário iniciado nas últimas três décadas no Brasil.

A lógica da perspectiva da democracia surgiu inicialmente vinculada à concepção individualista da sociedade, ou seja, da visão segundo a qual a sociedade é um produto da vontade dos indivíduos, expressa mediante um contrato social. Nesse sentido, parte-se da conjectura de que o indivíduo soberano, ao entrar em contato com outros indivíduos do mesmo modo soberanos, cria a sociedade política na ordem social (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Arantes *et al.* (2010) creem que, para que essa sociedade política possa exercer suas atribuições no âmbito desse contrato social, o controle social seria uma dimensão crucial dessa ordem democrática, tendo em vista que é este um ato central de um ciclo mais amplo de representação política. Para garantir que os representantes pautem sua conduta pelo melhor interesse do bem comum, é indispensável haver instrumentos efetivos de controle social e, neste artigo, acredita-se que a Gestão Social representa esse meio. Quando praticada de forma

íntegra, potencializará a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC em um processo social contínuo que acarretará na promoção da democracia deliberativa.

No entanto, para que o povo possa exercer a soberania popular voltada para o bem comum, o controle social, a participação cidadã e a transparência emergem nesse processo de ordem democrática como condições mínimas necessárias. De acordo com Cançado, Tenório e Pereira (2011), a Gestão Social parte da tomada de decisão coletiva, fundamenta-se no entendimento esclarecido como processo e tem a transparência como um dos seus principais pressupostos. Lindemeyer e Moretto Neto (2018) argumentam que tais características da Gestão Social podem ser encontradas nos próprios mecanismos de controle social, os quais tendem a buscar altos níveis de participação e o estímulo da automobilização da sociedade.

Portanto, os desenhos institucionais das democracias devem possuir meios para promovê-los, e, nessa lógica, o Brasil vem, desde a redemocratização, desenvolvendo iniciativas para melhorar esses elementos no âmbito da esfera pública.

A grande maioria das iniciativas de participação e envolvimento da sociedade no âmbito cívico, no país, foram minadas durante o regime militar (1964 a 1985). Teixeira e Carneiro (2012) observaram que o regime militar, não somente no Brasil, mas em diversos países da América Latina, ocasionou um enfraquecimento do engajamento da sociedade em favor do bem comum, abrindo espaço para um cenário apático de participação social.

Por outro lado, na década de 1970, algumas ações começaram a mudar esse panorama, como a possibilidade da reorganização dos partidos sob uma nova ordem e o surgimento de manifestações da sociedade civil. Segundo Teixeira e Teixeira (2019, p. 38), “é possível afirmar que a formalização da participação social no Brasil se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora tenham havido antecedentes históricos que fomentaram essa formalização, ocorrida durante a Constituinte”.

Esse processo de redemocratização brasileira, viabilizado durante a Constituinte e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, possibilitou diversos avanços institucionais para o fortalecimento e a consolidação da democracia no país, que fomentaram notadamente o desenvolvimento das três perspectivas: controle social, participação cidadã e transparência.

No que tange ao Controle Social a promulgação da Constituição Federal de 1988 consolidou no Brasil a estrutura de um novo sistema de controle (interno e externo) do Estado fundamentado nos princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Nesse contexto de amadurecimento da democracia brasileira, novos arranjos institucionais para a prática do Controle Social e formas de articulação entre Estado e sociedade vêm sendo experimentados nas últimas décadas. Szazi (2012, p. 305) nos traz que “exatamente por envolver o concurso entre Estado e sociedade é que o legislador constituinte inseriu, a cada regulamentação de direitos sociais, um conselho para a política pública respectiva”.

Esse amadurecimento das relações democráticas se configurou como situação inédita na história político-administrativa brasileira, uma vez que nossos dirigentes e gestores públicos têm a partir da redemocratização, que se relacionar com três diferentes sistemas institucionais: a) o sistema representativo, ou seja, membros do poder legislativo; b) o sistema participativo, ou seja, com os membros de conselhos e comitês de gestão ou Controle Social, participantes de conferências nacionais, estaduais ou municipais das diversas áreas de políticas públicas; c) o sistema de controle, constituído por órgãos como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e Controladoria Geral da União (LOUREIRO *et al.*, 2012).

Segundo Avritzer (2008, p. 44), “o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas”, com uma complexa gama de experiências de relações entre Estado e sociedade. A incorporação de cidadãos e organizações da sociedade civil na esfera pública se institucionalizou nos três níveis da federação brasileira e também em diversas áreas temáticas. Até 2018, as instituições participativas estiveram estabelecidas como elementos característicos da gestão pública brasileira. Em 2014, havia aproximadamente 60.600 conselhos gestores de políticas públicas (BRASIL, 2014) espalhados pelos 5.565 municípios brasileiros, totalizando mais de 500.000 conselheiros (BOULLOSA, 2014; TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2019).

Já com relação à participação, a chamada Constituição Cidadã acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de Participação Popular na Constituinte e institucionalizou múltiplas formas de participação da sociedade na gestão pública (SILVA, 2008). De acordo com Teixeira e Teixeira (2019), aproximadamente 30 artigos da Constituição expressam preceitos que incentivaram o desenvolvimento de instâncias participativas.

Os princípios e diretrizes referentes à participação traçados pela Constituição estão relacionados a quatro aspectos, dispersos em alguns artigos constitucionais: 1. A cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17); 2. Os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230); 3. O

exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61); 4. A participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Outro aspecto da institucionalização de instituições participativas pela gestão pública também impulsionado pela Constituição de 1988 é a descentralização administrativa com gestão participativa, em especial, na saúde (art. 198), na seguridade social (art. 194), na assistência social (art. 203) e na educação (art. 206) (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2019, p. 38).

Iniciativas participativas e descentralizadas de deliberação pública pareciam ser o caminho mais propício para distanciar interesses clientelistas. Durante o processo de elaboração da Constituição, a ideia de que os atores diretamente envolvidos por uma determinada política pública deveriam ter mais acesso aos processos decisórios já estava bem disseminada; daí a participação cidadã foi inserida formalmente no texto da Constituição Federal (CARVALHO; TEIXEIRA, 2007).

Com essa (re)configuração possibilitada pela Constituição Federal de 1988, surgem no Brasil espaços alternativos para a interlocução com a sociedade civil, em âmbitos agora locais e estaduais. Deste modo, o “Governo Federal garantiu o direito da população exercer o controle social sobre as ações do governo” (SILVA, NAVAL, 2015, p. 67).

De acordo com Santos (2012), a Constituição Federal de 1988, ao diversificar as instâncias tradicionais de participação (o voto, as eleições e os partidos), possibilitou um novo momento que sem dúvida ampliou consideravelmente os limites do sistema político brasileiro; ou seja, “na sociedade complexa e recém-amadurecida democraticamente, a participação social deixa de ser um privilégio para transforma-se em uma ação importante e de certa maneira necessária” (TENÓRIO *et al.*, 2011, p. 61).

Quanto à transparência dos atos públicos, Zuccolotto e Teixeira (2019) acreditam que a própria introdução do princípio da publicidade no modelo originário da democracia brasileira representou um grande avanço. Devido às limitações dos instrumentos de comunicação à época, o cidadão apenas tinha ciência do que a administração decidira. Este cenário, com o passar dos anos, foi modificado pelo desenvolvimento das tecnologias de informação. Para Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 59), “mais do que a notícia de que houve uma deliberação, a sociedade começa a reivindicar as razões que levaram às decisões dos gestores, como essas razões se relacionam com os objetivos do Estado ou aos desejos e necessidades da população”.

Um avanço importante no âmbito da transparência nesse cenário de redemocratização no Brasil foi promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000). Lei que determina, em seu artigo 48, que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios

eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e suas versões simplificadas.

A promoção da participação popular e a realização de audiências públicas são avanços importantes também nesse contexto, viabilizadas pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Para Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 61), “é certo que ainda precisamos avançar e melhorar a cultura da participação, mas sua inserção no arcabouço legal traz novas perspectivas para os grupos que antes dependiam apenas da boa vontade do gestor público”.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), igualmente representa um marco na democracia brasileira. Em seu art. 3º, determinou que os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e atendendo às seguintes diretrizes: *i*) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; *ii*) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; *iii*) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; *iv*) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; *v*) desenvolvimento do controle social da administração pública.

Nessa direção, a informação torna-se um elemento muito importante no processo de redemocratização. Segundo Silva e Naval (2015), a informação representa uma forma de participação unidirecional, “o avanço da participação caracteriza-se pela influência no processo decisório que progride até a transferência de poder para a população, que passa a ser responsável pelo processo de decisão e até mesmo de implementação” (SILVA; NAVAL, 2015, p. 71).

Adiciona-se a esse debate a divulgação de fluxos de processos como outro fator que representa um avanço em termos de transparência dos atos públicos, como a criação da TV Câmara, TV Senado e TV Justiça. A respeito desse avanço, Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 63) esclarecem que “as reuniões fechadas ainda não são públicas, mas a divulgação das sessões plenárias e das reuniões de comissões, no caso do Poder Legislativo, representa um avanço incontestável para a democracia brasileira”.

Recentemente, avanços também são verificados por meio de outras leis como a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2014 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública,

nacional ou estrangeira. A Lei permite que aquilo que foi evidenciado pelos mecanismos de transparência possa ser efetivamente justificado e punido, caso constatado algum crime, reduzindo a sensação de impunidade por parte da população e promovendo mudanças positivas na cultura política brasileira (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Para Zuccolotto e Teixeira (2019), muito ainda precisa ser feito para a consolidação da nossa democracia. No entanto, se considerarmos nossa cultura política – de traços acentuados de patrimonialismo, clientelismo etc – não podemos deixar de enfatizar que os avanços já consolidados rompem inclusive com essa lógica da cultura do patrimonialismo. Portanto,

[...] um olhar para a curta história democrática do nosso país nos sugere, no mínimo, não subestimar as conquistas protagonizadas pelos movimentos sociais brasileiros, sempre presentes com maior ou menor intensidade em cenários, muitas vezes desfavoráveis, pela restrição aos direitos humanos e sociais promovidos pelo próprio Estado (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 227).

De acordo com Teixeira e Carneiro (2012, p. 78), “por tudo isso, com passos lentos, porém firmes, podemos dizer que nos anos posteriores à chamada Constituição Cidadã (1988) foi se (re)compondo o complexo cenário político brasileiro, principalmente, a partir das bases locais da sociedade e do Estado”.

O fato de existir uma legislação participativa, contudo, não determina o protagonismo social e a existência do controle público da sociedade sobre o Estado. A abertura para existência dessa legislação é sem dúvida o maior avanço que a sociedade brasileira já conseguiu em termos de participação mas, é preciso ir além. Faz-se necessário que a cidadania avance no processo de elaboração e controle das políticas públicas, é preciso que as formas de controle público sejam mais efetivas e que a sociedade civil seja capaz de ter uma agenda propositiva de ampliação dos direitos sociais, civis e políticos. A demanda por uma legislação direcionada para o desenvolvimento da democracia já foi atendida em parte, restando agora sua transformação em ações concretas (AVRITZER, 2007).

Em conformidade com tais panoramas, Tenório *et al.* (2011, p. 61) expõem o quanto é relevante dar continuidade ao incentivo da participação, como ferramenta para fortalecimento do Estado democrático. Para esses autores, “essa postura precisa se tornar uma prática para enfraquecer de vez quaisquer tentativas de posturas patrimonialistas e clientelistas que ainda permanecem muito enraizadas em nossa identidade sociopolítica e, principalmente, na ação de muitos gestores públicos”.

O contexto histórico apresentado acima nada mais é que um processo identitário de (re)construção da democracia que tem ocorrido em vários países. No Brasil, ele foi

intensificado a partir do marco constitucional de 1988 e, sem sombra de dúvidas, foi fortemente influenciado pelas próprias demandas internas de uma sociedade que começou a perceber, ainda que de maneira singela, que sua inserção na vida política do país seria algo viável. Representa também uma pressão induzida globalmente por organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, que a partir de 1991 começou a sugerir a boa governança e instituições fortes e responsáveis como elementos fundamentais para a redução da pobreza e construção de um desenvolvimento eficaz e sustentável (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014).

A Constituinte Federal de 1988 despertou um senso de participação que estava adormecido no Brasil, inserindo no cenário político o cidadão brasileiro agora como um tomador de decisões na esfera pública. Hall (2004, p. 12) assim explica este processo: “o sujeito, previamente vivido como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas”. Tal reestruturação cultural e identitária se dá em todas as áreas da vida humana; porém, este artigo centrou suas análises apenas no cenário sociopolítico.

Hall (2004, p. 13) esclarece que “na medida em que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis [...]”. Por tais razões, o autor apresenta em sua obra uma relevante contribuição ao desafiar a sociedade a pensar sobre a identidade a partir dos deslocamentos ocasionados pela globalização, a avaliá-la como uma identificação, ou melhor, como um processo identitário, passível de mudança, flexível, mutável, instável e, conseqüentemente complexo.

Com base nesses instrumentais analíticos sugerido por Hall (2004) para avaliar os contextos identitários e tendo como alicerce este breve levantamento da (re)construção da democracia brasileira a partir do marco constitucional de 1988, compreende-se que a representação cívica do Brasil, especificamente a participação social, configura-se como um novo processo de identificação social que encontra-se em constante mudança, transformação e ressignificação.

Nesta dinâmica, ou melhor, neste processo de (re)construção identitária da participação cívica brasileira, nota-se que o Estado, por meio da Constituição Federal de 1988, iniciou uma metodologia de abertura para o diálogo com a sociedade, que por sua vez tem se redirecionado, se deslocado para atingir maiores níveis de participação social.

Todo esse diálogo apresentado, composto por contextos históricos, representações e simbologias, explica a razão de considerarmos a participação social como um processo identitário em (re)construção, em deslocamento, que tem objetivado formar (e transformar) a cultura sociopolítica, os sujeitos e os espaços, em especial os deliberativos (HALL, 2004), o que evidenciamos no Brasil.

Dessa forma, enfatiza-se que esses novos cenários viabilizados a partir da Constituição Federal de 1988 representam um processo que engloba mudança de consciência. Tais alterações podem gerar várias transformações no sistema de valores da sociedade que, por sua vez, provocam o fortalecimento do engajamento cidadão redefinindo o “clima moral” e o estado social (FREY, 2000).

A seção a seguir desenvolve os diálogos possíveis desse processo identitário de (re)construção da democracia brasileira com o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC (TOCQUEVILLE, 2001; 2004) e, ao final, acrescenta a esse debate conceitual as abordagens da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC (OSTROM, 2011).

4 A (RE)CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA: UMA NOVA CULTURA SOCIOPOLÍTICA IMPULSIONADA PELA PRÓPRIA SOCIEDADE CIVIL

Considerando que o processo identitário de (re)construção democrática no Brasil se encontra ainda em sua fase embrionária, seria imprudente determinar os caminhos exatos que tal processo percorrerá – o que, de fato, não é a intenção deste estudo. O que se propõe com esse diálogo é promover um debate sobre esse processo, na busca de tentar ampliar o entendimento dos conceitos aqui abordados. Não se trata de algo estático, inflexível, durável, sem interferência externa. Pelo contrário, refere-se a um processo complexo, híbrido e sistêmico.

Percebe-se que esse processo sofre interferências externas e internas e que modifica a maneira como as pessoas avaliam seu lugar de fala no contexto sociopolítico. Algumas novas abordagens o influenciam diretamente como, por exemplo, a governança pública, a Gestão Social, a ideia da promoção da democracia deliberativa e da transparência dos atos públicos, do Controle Social, da *accountability*, dentre outras. Todas essas proposições estão modificando e incrementando esse processo identitário e remodelando velhos paradigmas.

Diante da contextualização apresentada na seção anterior, pressupomos que o processo identitário de (re)construção da democracia no Brasil, de alguma maneira, irá impulsionar a

sociedade brasileira para o exercício de hábitos participativos que, por sua vez, poderão se coadunar, em algum nível, com a categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC.

Tocqueville avaliou empiricamente as mudanças que geraram os hábitos participativos nos Estados Unidos.

Quase não se diz que a virtude é bela. Sustenta-se que é útil, e prova-se isso todos os dias. Os moralistas americanos não pretendem que seja necessário sacrificar-se a seus semelhantes, porque é grandioso fazê-lo; mas dizem ousadamente que tais sacrifícios são tão necessários a quem os impõe a si quanto a quem deles se aproveita. Não negam, pois, que cada homem possa seguir seu interesse, mas desdobram-se para provar que o interesse de cada um é ser honesto. A doutrina do interesse bem compreendido não é nova, portanto; mas, entre os americanos de nossos dias [1831] ela foi universalmente admitida, tornou-se popular: encontramos-na no fundo de todas as ações; ela transparece em todos os discursos; encontramos-na tanto na boca do pobre como na boca do rico. Os americanos, ao contrário, gostam de explicar, com ajuda do interesse bem compreendido, quase todos os atos de sua vida; eles mostram complacientemente como o amor esclarecido por si mesmos os leva sem cessar a se ajudar uns aos outros e os dispõe a sacrificar com muito gosto, pelo bem do Estado, uma parte de seu tempo e de suas riquezas (TOCQUEVILLE, 2004, p. 148).

O Interesse Bem Compreendido – IBC representa uma categoria pouco elevada, mas clara e segura. Não intenciona alcançar grandes objetivos, mas atinge sem grandes esforços aos que visa. Todos a captam facilmente e a retém sem problemas, uma vez que ela volta o interesse pessoal contra ele mesmo (TOCQUEVILLE, 2001; 2004).

Como Hall (2004), entendemos que o conceito de Interesse Bem Compreendido – IBC representa uma nova identificação criada após as fissuras causadas pelo fim da Aristocracia. De acordo com Tocqueville:

[...] A doutrina do interesse bem compreendido não produz grandes devoções, mas sugere todos os dias pequenos sacrifícios; ela sozinha não seria capaz de fazer virtuoso um homem, mas forma uma multidão de cidadãos regrados, temperantes, moderados, previdentes, senhores de si; e, se não leva diretamente a virtude pela vontade, aproxima insensivelmente dela pelos hábitos (2004, p. 149).

Para esse autor, o Interesse Bem Compreendido – IBC, dentre todas as teorias filosóficas, parece ser a mais apropriada às necessidades dos homens. A concebe como sendo a mais poderosa garantia que resta aos homens contra si mesmos. Em análise empírica, compara americanos e franceses: “não creio, tudo bem pesado, que haja mais egoísmo entre nós do que na América; a única diferença é que lá ele é esclarecido e aqui não” e conclui que “cada americano sabe sacrificar uma parte de seus interesses particulares para salvar o resto” (TOCQUEVILLE, 2004, p. 150)

No cenário brasileiro, conforme reflexões já compartilhadas aqui, estamos vivenciando uma desconstrução de identidades, anteriormente aceitas e difundidas no âmbito sociopolítico. Da mesma forma, nos deparamos com uma (re)construção de novos hábitos participativos que poderá conduzir e instigar a sociedade brasileira para a aplicabilidade do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC em alguns espaços coletivos de decisões públicas. Isso não representa que esse processo será facilmente aceito e aplicado pela sociedade brasileira, o próprio IBC teve seu berço (americano) permeado por todo um contexto histórico e cultural no qual as pessoas começaram a perceber que o atendimento (integral ou parcial) dos interesses coletivos promoveria o alcance dos seus interesses individuais.

O processo de educação cívica representa o artifício da prática cotidiana da cidadania.

A liberdade política não existe por si só, mas depende, segundo Tocqueville, da educação cívica mediante a vivência de costumes de liberdade, da criação de hábitos cívicos, da prática cotidiana da cidadania. Eis que: A experiência, os costumes e a instrução quase sempre acabam por criar na democracia aquela espécie de sabedoria prática de todos os dias e aquela percepção dos pequenos acontecimentos da vida que chamamos de bom senso (...) e num povo cuja educação está completa, a liberdade democrática aplicada aos negócios interiores do Estado, produz mais bens do que os males acarretados pelos erros no governo da democracia (BARBACENA, 2009, p. 23).

A prática cotidiana da cidadania possibilita aos indivíduos perceberem que dependem uns dos outros, afastando aquele sentimento egocêntrico e de independência que induz a confundir liberdade com autossuficiência privada. Ocasões cotidianas ensinam a esses mesmos indivíduos que a participação conjunta na gestão de interesses comuns desenvolve a capacidade de pensar e agir por si mesmo, ou seja, favorece a liberdade (BARBACENA, 2009).

Recentemente as concepções da categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC foram inseridas no campo da Gestão Social, tomando o IBC ponto de partida (CANÇADO, 2011). Em publicação posterior, Cançado relaciona, por meio da Dialética Negativa de Adorno (2009), o IBC com a Emancipação na Esfera Pública, como se evidencia no trecho a seguir.

A dialética negativa adorniana nesse contexto tem um importante papel, pois possibilita uma forte interação entre Interesse Bem Compreendido e Emancipação, de forma que um avanço em uma das categorias teóricas pode contribuir para o avanço na outra. Assim, as categorias se reforçam à medida que acontecem na Esfera Pública com as características apresentadas. Da mesma forma, caso uma das categorias seja insuficiente, isso também afeta a outra. A Gestão Social se

(re)constrói a cada nova interação entre os participantes e a cada chegada de novos integrantes (participação periférica legítima) (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017, p. 16).

Os trabalhos de Elinor Ostrom, autora influente no campo dos institucionalistas da área de Políticas Públicas, também ocupam lugar proeminente nesse debate da gestão de interesses comuns. Em seu livro “*El gobierno de los bienes comunes*”, a autora adota a perspectiva da escolha racional na gestão dos bens comuns.

De acordo com Ostrom (2011), comuns são bens de uso coletivo que podem ser compartilhados por indivíduos, e assim sujeitos a conflitos sociais. A água, as riquezas naturais, a infraestrutura, o transporte, a comunicação, a educação, a saúde, o patrimônio artístico, a ordem pública, a honestidade das instituições, a moralidade pública e familiar, o conhecimento, são exemplos de bem comum da sociedade (OSTROM, 2011).

Ostrom (2011) propõe oito princípios para gestão sustentável dos bens comuns: delimitação, adequação de contexto, participação, monitoramento, sanções proporcionais, resolução de conflitos a custo acessível, autonomia e Adocracia³⁰. A partir de Hardin (1968), Ostrom (1997) entende que a “tragédia dos comuns” representa a lógica de que a racionalidade da ação de cada indivíduo no uso de recursos naturais compartilhados levaria necessariamente ao esgotamento dos mesmos. Na gestão dos interesses comuns sem a adoção de uma perspectiva apropriada, os recursos naturais compartilhados esgotam-se, e todos os usuários são prejudicados.

Ostrom (2011) estudou os comuns inicialmente por meio do emprego do *framework* de Análise e Desenvolvimento Institucional (Institutional Analysis and Development – IAD). Com a evolução dos estudos nessa área, outros tipos de comuns atraíram a atenção dos pesquisadores, tais como: a) os comuns do conhecimento e da cultura (HESS; OSTROM, 2005); b) os comuns da cidadania e da democracia (HESS, 2008); c) os comuns dos dados abertos, que podem ser disponibilizados pelas plataformas e-Gov, observando-se formatos e

³⁰ Pacheco (2016) explica tais princípios da seguinte forma: i) Delimitação: os limites dos bens comuns devem ser claramente definidos, bem como quem tem direito de acessá-los, e os direitos de uso; ii) Adequação de contexto: as regras de uso devem ser adequadas às necessidades e condições locais, como época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis; iii) Participação e coprodução: os membros afetos podem participar na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos; iv) Monitoramento e avaliação: as regras de uso, o estado do bem comum e o comportamento dos membros são monitoradas; v) Sanções e recompensas proporcionais: há um sistema gradativo de sanções, com penalizações para os transgressores; vi) Resolubilidade: é garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos a custos reduzidos, e os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização; vii) Autonomia: o direito dos membros da comunidade em revisar suas próprias regras deve ser respeitado por autoridades externas; viii) Adocracia: governança (apropriação, provisão, monitoramento, sanções) e resolução de conflitos, seguindo uma estrutura de múltiplas camadas de responsabilidade.

padrões abertos, facilitando o acesso e permitindo a reutilização; d) os comuns digitais, resultantes do compartilhamento de recursos de conhecimento entre grupos, por meio das Tecnologias da Informação e Comunicações – TICs, e integrando uma cadeia de valor, disponíveis em plataformas e-Gov, ligado a princípios de equidade, coprodução e sustentabilidade (ROTTA, 2018).

Todos esses tipos de comuns convergem com as perspectiva da categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – em especial, a cidadania e a democracia, consideradas como um tipo de comuns que se alinham às abordagens aqui dialogadas do Controle e Gestão Social. As especificidades dessas orientações teóricas aqui apresentados foram resumidamente exibidas no Esquema 6 a seguir:

Esquema 6 – Matriz Epistêmica.



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Para o efetivo gerenciamento de todos os tipos de Bens Comuns, se faz necessário amadurecer a cultura sociopolítica. Tocqueville afirma ser indispensável nesse debate

educar a democracia, reanimar, se possível, as suas crenças, purificar seus costumes, regular os seus movimentos, pouco a pouco substituir a sua inexperiência pelo

conhecimento dos negócios de Estado, os seus instintos cegos pela consciência dos seus verdadeiros interesses; adaptar o seu governo às condições de tempo e de lugar, modificá-lo conforme as circunstâncias e os homens - tal é o primeiro dos deveres impostos hoje em dia àqueles que dirigem a sociedade (TOCQUEVILLE, 1998, p. 14).

A participação da sociedade no gerenciamento da coisa pública possibilita acertos na tomada de decisão e permite o desenvolvimento deliberativo (EVANS, 2003). O protagonismo não deve estar na mão de poucos, mas sim de todos aqueles a serem afetados por uma decisão. Nesse sentido, considera-se que “o bem comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república é o norte” (TENÓRIO, 2012, p. 31). Nas palavras de Tocqueville (1998, p. 186), “essa origem popular, que muitas vezes prejudica a excelência e a sabedoria da legislação, contribui singularmente para o seu poder. Existe, na expressão da vontade de todo um povo uma força prodigiosa”.

As arenas deliberativas com poder formal – com a participação de órgãos públicos, setor privado e sociedade civil, frequentemente denominados conselhos gestores – vêm sendo criadas em diversas áreas de políticas públicas no Brasil desde 1988, inclusive no setor de gestão dos Recursos Hídricos, que gerenciam, conforme caracteriza Ostrom (2011), um Recurso de Uso Comum – RUC essencial para a vida planetária (ABERS *et al.*, 2009).

No setor dos Recursos Hídricos, os conselhos gestores predominantes são os comitês de bacias hidrográficas³¹, criados em níveis estaduais e federal desde o início dos anos 1990 no âmbito da nova organização político-institucional de gestão das águas. Os comitês de bacias traduzem os ideais de gestão participativa das novas políticas das águas, por reunir representantes dos governos federal, estadual e municipal, da sociedade civil e dos usuários de água bruta, tais como empresas de saneamento básico, indústrias, agricultores e outros (ABERS *et al.*, 2009).

O Brasil adotou novas leis das águas em todos os estados e em nível federal, sendo o estado de São Paulo o pioneiro desse processo com a aprovação de sua lei em 1991. A lei federal foi aprovada em 1997, quando 11 estados brasileiros já dispunham de suas respectivas leis. Entre as mudanças propostas, destaca-se a criação de organismos colegiados de tomada de decisões, como os conselhos nacional e estaduais de Recursos Hídricos e os comitês de

³¹ Cabe aos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas (CBH) desempenhar um papel estratégico na Política Nacional dos Recursos Hídricos, pois são os órgãos que materializam a descentralização da gestão, contam com a participação dos governos, dos usuários e da sociedade civil e têm a bacia hidrográfica como unidade de gestão, além de serem propositores de políticas públicas. Assim, o êxito de seu funcionamento em certa medida significa o êxito da própria política das águas (TRINDADE; SCHEIBE, 2019).

bacias, compostos por representantes do setor público, dos usuários públicos e privados e da sociedade civil organizada (ABERS *et al.*, 2009).

Além disso, a legislação introduziu o conceito de água como um bem comum de valor econômico, adotou a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, reforçou a utilização de instrumentos pré-existentes (outorga de direitos de uso, enquadramento dos corpos d'água, sistemas de informação dos Recursos Hídricos), e introduziu a cobrança pelo uso da água como novo instrumento de gestão que deveria, em princípio, também financiar o funcionamento do novo sistema de gestão (ABERS *et al.*, 2009, p. 117-118).

A pesquisa apresentada por Lima-Green (2008), analisando a participação no CBH do Lago São João, no Estado do Rio de Janeiro, evidenciou que este, por meio de um consórcio, tem conseguido liderar a gestão na bacia hidrográfica que envolve diversos municípios do RJ, sendo na visão do autor “um excelente exemplar de *empoderamento* da sociedade local” (LIMA-GREEN, 2008, p. 117).

Para Lima-Green (2008), nesse exemplo, a sociedade civil organizada tem participado das decisões em peso, se dá por duas razões: a) o processo de criação do Comitê, decorrente do desejo mútuo nas esferas locais e estaduais, e b) a articulação inicial por meio de um consórcio envolvendo todos os municípios da bacia hidrográfica, o Estado, o Ministério Público, as empresas locais e especialmente a sociedade civil local.

De acordo com o autor, os membros desta bacia hidrográfica têm se mostrado com boa capacidade e legitimidade para transformar seus arranjos institucionais internos. Por isso, infere-se, neste trabalho, que os espaços coletivos de decisão pública como, por exemplo, um Comitê de Bacia Hidrográfica, que gerenciam não apenas uma política pública específica, mas um Recurso de Uso de Comum, poderão ser capazes de implementar o Interesse Bem Compreendido – IBC como uma alternativa oportuna e impulsionadora deste novo cenário de (re)construção democrática no Brasil.

Barbacena (2009, p. 24), a partir de Tocqueville, discorre que é fundamental para a consolidação do Estado democrático que se “desenvolva uma ação voltada para a educação sociopolítica dirigida a um universo de pessoas, membros da comunidade, para que possam saber e ter consciência do que seja patrimônio público, em sentido amplo, como algo que é de todos e de cada um em particular”. Para Tocqueville (1998, p. 325), “sem ação comum, ainda existem homens, mas não um corpo social”.

Tocqueville (1998, p. 183) ensina que “[...] o meio mais eficaz e talvez o único que nos resta de interessar os homens pela sorte da sua pátria é fazê-los participar de seu governo.

Hoje em dia, o espírito cívico parece-me inseparável do exercício”. Essa concepção de uma democracia “assegurada pelo predomínio do Interesse Bem Compreendido – IBC no processo político, pressupõe a vigência de uma correspondente cultura política, impulsionada por uma nova prática de ação política e social dentro da própria sociedade civil” (FREY, 2000, p. 88).

De forma geral, a partir dessas fundamentações, observa-se que após o marco Constitucional de 1988 iniciou-se um processo identitário de (re)construção democrática brasileira que tem possibilitado uma nova cultura sociopolítica voltada para um exercício cívico mais participativo da sociedade sobre as ações do Estado, fato esse que em certa medida também justifica as origens e disseminação das abordagens do Controle e Gestão Social.

No entanto, vale ressaltar que esse processo identitário de (re)construção democrática é gradual e encontra-se em constante transformação, sendo composto por um amplo espaço social dentro de vários Campos, conforme sublinhado Bourdieu (1989). Sendo assim, no vasto território brasileiro, cada espaço reflete um campo específico – cultural, econômico, educacional, político – com diversas especificidades.

Portanto, a avaliação realizada neste estudo, em uma análise temporal desse processo em uma lógica espiral, sintetiza alguns aspectos de sua dinâmica, sobretudo a forma como a identidade cultural sociopolítica da administração pública brasileira tem se descolado gradualmente do paradigma patrimonial. As pesquisas de Silva e Naval (2015, p. 71) aprofundam essa mesma problemática e reforçam que

a utilização da lógica hierarquizada para avaliação dos processos participativos desconsidera a descontinuidade típica destes processos, que envolve avanços e retrocessos, devido à dinâmica política e cultural própria de cada localidade, supondo assim a possibilidade de uma escala ascendente nos processos participativos quando, estes se assemelham a espirais. Sugere-se ainda que a avaliação destas etapas seja realizada ao longo de um espectro temporal amplo, que vá além da avaliação das estratégias de mobilização utilizadas, para que, desta forma, seja possível observar seus efeitos em curto, médio e longo prazo (SILVA; NAVAL, 2015, p. 71).

Nessa linha de pensamento, infere-se a partir dos instrumentais analíticos aqui apresentados, que o IBC representa uma categoria teórica composta por um vasto campo de crenças, costumes, simbologias, linguagens e hábitos cívicos que compõem a nova forma das identidades democráticas das sociedades, voltada para a educação cívica, que visa uma ação comum (OSTROM, 2011), gerando com isso um corpo social mobilizado que expressa a vontade do povo. Esse corpo social, por sua vez, tem por finalidade o exercício efetivo do Controle Social sobre as ações do Estado [fim] a ser alcançada por meio do emprego das

práticas da Gestão Social [meio] nos diversificados espaços coletivos de decisões públicas. Dessa forma, com base na análise e discussão apresentadas é possível apontar algumas considerações e sugestões pensadas a partir dessa pesquisa, a fim de destacar sua contribuição para o campo do Controle Social e Gestão Social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que os processos participativos brasileiros possam trilhar novos rumos e se fazerem valer, é necessário bem mais que a previsão formal contida na estrutura da Constituição Federal de 1988. Para além da estrutura legal, é preciso estabelecer mecanismos específicos de acompanhamento, avaliação, fiscalização e controle das políticas públicas e demais ações dos governos – panorama que só terá suas condições alteradas com o aprimoramento do processo de (re)construção identitária da democracia brasileira.

Tomando como norte os deslocamentos e fissuras importantes transformadores da ciência política como, por exemplo, a globalização, a inserção tecnológica, as concepções de governança pública (*accountability*) e a difusão do Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado, pode-se concluir que este conglomerado de concepções, ações, atitudes e ideologias têm fragmentado as velhas concepções de indiferença na tomada das decisões políticas das pessoas diante das ações adotados pelos governos.

No geral, a partir das reflexões tecidas neste ensaio teórico, evidenciou-se que se iniciou na sociedade brasileira, nos últimos 32 anos, uma ação de desconstrução de identidades, anteriormente aceitas e difundidas no contexto sociopolítico. Igualmente, foi possível constatar aberturas para a (re)construção de novos hábitos participativos que poderá instigar e conduzir a sociedade brasileira à aplicabilidade do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC em alguns espaços coletivos de decisões públicas.

Este estudo sinaliza que as abordagens propostas por Ostrom (2011) sobre a gestão dos recursos naturais, no tocante à viabilidade prática, de fato têm uma conexão comum e uma proeminência elementar com a argumentação presente na vinculação do conceito do IBC, fundamentado no Controle e Gestão Social. É com base em tais prerrogativas que o presente trabalho procura dar sua contribuição ao campo da Gestão Social.

Algumas ações já demonstram que a busca do interesse coletivo influencia na satisfação do interesse individual, dentre as quais se destaca alguns exemplos relevantes. A primeira que merece realce é o movimento feminismo que marcou os anos 60. De acordo Hall

(2004), mais do que questionar a posição da mulher na sociedade, este movimento tem proporcionado críticas e reflexões em torno das identidades sexuais e de gênero e beneficia com os seus êxitos inúmeras mulheres.

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre é outro exemplo. Este foi concebido por uma nova administração municipal em 1989 para melhorar os sistemas corruptos e clientelísticos de alocação de recursos públicos envolvendo os cidadãos – especialmente aqueles mais privados dos serviços públicos – na alocação de investimentos na infraestrutura pública. Nessa experiência, os cidadãos comuns não só “adquiriram competências específicas relacionadas ao orçamento, mas também adquiriram habilidades no debate e na mobilização de recursos para objetivos coletivos”. Além disso, o ambiente político mais participativo parece ter levado as pessoas a perceberem outros tipos de ação coletiva (EVANS, 2003).

Como terceira ação relevante, pode-se citar os conselhos gestores de políticas públicas, que representam uma das instâncias mais expressivas de participação da sociedade civil, legalmente estabelecida. Apesar de todas as suas limitações ainda existentes, não se pode negar que eles são espaços adequados para o efetivo exercício do Controle Social.

Inúmeras outras ações poderiam ser ressaltadas neste panorama. Destaca-se apenas essas a fim de se evidenciar que os trilhos estão fincados para que se possa privilegiar o desenvolvimento das capacidades locais para realizar as escolhas, dessa forma, elevando os índices da participação social por meio da identificação cada vez maior da sociedade brasileira com a perspectiva do Interesse Bem Compreendido – IBC. Para Coelho (2012, p. 37), iniciativas dessa (re)construção democrática aludem à “[...] accountability, intersetorialidade e participação como mecanismos que rearranjam as relações entre Estado e sociedade, diminuindo a centralização, insulamento governamental e aumentando a governança pública e o controle social”.

Essa proposta se resume no que Evans (2003) denominou de desenvolvimento deliberativo. Ele é uma das maneiras de se ir além da monocultura institucional, mas é uma maneira promissora, que privilegia a participação social e que promove aberturas para a viabilidade de ampliarmos o Controle Social da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social.

Por fim, ressalta-se que essa nova cultura sociopolítica que tem sido projetada na sociedade brasileira não representa um otimismo exagerado. Não se busca resolver todos os problemas sociais; apenas acredita-se que incentivar a participação com base na perspectiva

do Interesse Bem Compreendido – IBC e vê-la surgir mediante um processo identitário de (re)construção democrática da sociedade brasileira contribui com a compreensão de que a virtude é útil.

No entanto, ressalta-se novamente que esse processo identitário de (re)construção democrática é gradual e encontra-se em constante transformação – composto por um amplo espaço social dentro de vários Campos (BOURDIEU, 1989). Portanto, reitera-se que a avaliação realizada neste ensaio focou uma análise temporal desse processo em uma lógica espiral, sintetizando alguns aspectos de sua dinâmica, sobretudo a forma como a identidade cultural sociopolítica da administração pública brasileira tem se descolado gradualmente do paradigma patrimonial.

Conforme já salientado, não se pode garantir que o IBC, enquanto ferramenta de gestão, será facilmente aceito e aplicado por todas as pessoas envolvidas nos espaços públicos. Os contextos identitários são extremamente complexos e as conjunturas passadas talvez levem a sociedade brasileira para caminhos híbridos.

Mesmo assim, a partir das reflexões traçadas neste ensaio teórico, inferimos que os espaços coletivos de decisão pública como, por exemplo, um Comitê de Bacia Hidrográfica, que gerenciam não apenas uma política pública específica, mas um Recurso de Uso de Comum, poderão ser capazes de implementar o Interesse Bem Compreendido – IBC como uma alternativa oportuna e impulsionadora deste novo cenário de (re)construção democrática no Brasil. Tal pressuposto, em estudos futuros, poderá ser colocado à prova à luz desses instrumentais teóricos, por meio do desenvolvimento de pesquisas empíricas nos espaços coletivos institucionalizados pela Constituição Federal de 1988.

As análises teóricas empreendidas neste ensaio sugerem que para se garantir que os representantes pautem sua conduta pelo melhor interesse do bem comum é indispensável haver instrumentos efetivos de controle social e, neste artigo, acredita-se que a Gestão Social representa esse meio. Quando ela for praticada de forma íntegra, especialmente nos espaços deliberativos de decisões públicas que gerenciam Recursos de Uso Comum – RUC, potencializará a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC como um processo social contínuo que fomentará a promoção do desenvolvimento deliberativo.

As evidências empíricas a serem viabilizadas por estudos vindouros nessa temática poderão ampliar o leque de olhares e interpretações além de aprofundarem o conhecimento sobre os contornos desse processo identitário de (re)construção democrática da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-200.

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In M. R. LOUREIRO, F. L. ABRUCIO, & R. S. PACHECO (Eds.), **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI** (pp. 109–147). Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALCANTARA, V. C. **Mundo-da-vida e sistema**: o lócus da gestão social sob a abordagem habermasiana. 2015. 421 p. (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

AVRITZER, L. Apresentação. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, cap. Apresentação, p. 7-9.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. In: **Opinião Pública** (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008. Acesso 30 fev. 2020.

ABERS, REBECCA NEAERA ET AL . Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambient. soc.**, Campinas , v. 12, n. 1, p. 115-132, jan.-jun 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2009000100009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso 30 fev. 2020.

BARBACENA, J. M. Ação Popular e participação política: um diálogo com a teoria democrática de Alexis de Tocqueville. *Revista Urutagua*, n. 17, dez. 2008/mar. 2009, p.18-28.

BOESCHE, R. **The Strange Liberalism of Alexis de Tocqueville**. New York: Cornell University Press, 1987.

BOURDIEU, P. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989. p. 59-73.

BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T.; JUNQUEIRA, LUCIANO. Os conselhos gestores municipais no Brasil: o paradoxo do bom moço que pode engessar processos de políticas públicas. In: V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid. **Anais** do V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid: GIGAPP- IUIOG, 2014. v. 1. p. 1-16, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso 30 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em [http:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso 30 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em [http:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso 30 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2014.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 ago. 2014. Disponível em [http:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso 30 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** *Institui A Política Nacional de Participação Social - Pnps e O Sistema Nacional de Participação Social - Snps, e Dá Outras Providências.* Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso 02 fev. 2020.

BRUHNS, H. O Conceito de Patrimonialismo e Suas Interpretações Contemporâneas. **Revista Estudos Políticos**, n. 4, p. 61-77, 2012.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social.** 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Airton_Can%C3%A7ado-Fundamentos-Te%C3%B3ricos-da-Gest%C3%A3o-Social_TeseAdmUFLA2011.pdf > Acesso 20 jan. 2020.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma.** 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão social: epistemologia de um paradigma.** 2. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (Org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades.** Viçosa, MG: UFV. 2014. p. 54-82.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; **Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais.** **Cardemos EBAPE.BR** [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O; VILLELA, L. E.; **Gestão Social versus Gestão Estratégica.** In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial.** 1ed.Rio de Janeiro: FGV, 2013, v. 2, pp. 15-99.

CANÇADO, A. C.; SILVA JUNIOR, J. T.; CANÇADO, A. C. M. G. **Gestão Social: Fascículo 1.** Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017. 288.

CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Polis, 2007. (Série Polis, 37).

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** – 10ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COELHO, F. DE S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Ed.). **Parceria social público-privada: textos de referência.** São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359-373.

EVANS, P. Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, jan./jun., n. 9, p. 20-63, 2003. Disponível em: < <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5869/3464> >. Acesso 10 fev. 2020.

FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, n. 15, nov. 2000, p.83-96.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade.** 9. ed. Rio de Janeiro: DP&A; 2004.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. 1968.

HESS, C. **Mapping the new commons.** Presented at “Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges;” the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1356835>. Acesso 02 abr. 2020.

HESS, C., OSTROM, E. **A Framework for Analyzing the Knowledge Commons: a chapter from Understanding Knowledge as a Commons: from Theory to Practice.** 2005. Disponível em <https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google>. Acesso 02 mar. 2020.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas.** São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122.

LINDEMAYER, F. M.; NETO, L. M. Análise do controle social no observatório social de São José sob a ótica da Gestão Social. **Grifos** - v. 44, p. 54-76, 2018.

LIMA-GREEN, A. P. **Análise político-institucional da gestão das águas na bacia Lagos São João, RJ.** 2008, 144f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LOUREIRO, M. R.; *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

NARDES, J.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NICOLETE, R.K. S. **Quando a política caminha na escuridão** – um estudo sobre interesse e virtude n'A Democracia na América de Tocqueville. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28032013-111908/pt-br.php>> Acesso 20 jan. 2020.

OLIVEIRA, V. C.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. Paradigmas de Administração Pública e Conselhos Gestores Municipais: Velhas Abordagens de Gestão em Novos Arranjos Institucionais? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1528.pdf>>. Acesso 28 fev. 2020.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva**. Trad. Y ver. Téc. de Leticia Merino Pérez. – 2ª ed. – México: FCE, UNAM, IIS, 2011.

PACHECO, C.S.R., **Coprodução em Ciência, Tecnologia e Inovação: fundamentos e visões**. In book: Interdisciplinaridade: Universidade e Inovação Social e Tecnológica, 1ª Ed., Cap: 1, CRV Editora, pp.21-62. 2016. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/307977522_Coproducao_em_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_fundamentos_e_visoos?amp%3BenrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMwNzk3NzUyMjBUzo0MDUxNDExNzQ5MzE0NjdAMTQ3MzYwNDU5MTg4Ng%3D%3D&%3Bel=1_x_3&%3B_esc=publicationCoverPdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PAES-DE-PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan/mar., 2005a.

PAES-DE-PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: FGV, 2005b, 204p.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. Introdução. In: ———. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007, cap. Introdução, p. 11-20.

PERSSON, E.; MORETTO NETO, L. Discutindo a natureza ideológica dos delineamentos teóricos habermasianos e sua apropriação pela gestão social no campo da administração. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 578-593, Dec. 2018.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. *et al.* (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: Ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010, pp. 21-52.

PIMENTEL, T. D. O. O espaço em situações de gestão: entre a gestão estratégica e a gestão social. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n.3, p.141-150, 2014.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações. In: VI Encontro de Estudos Organizacionais - EnEO, 2010, Florianópolis (SC). **Anais...** Curitiba (PR): ANPAD, 2010. v. 1. p. 1-16.

ROTTA, M. J. R. **As plataformas de governo eletrônico e seu potencial para a promoção dos princípios dos commons: o caso dos municípios brasileiros.** 2018. 558 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis - SC, 2018. Disponível em: < <http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2018/12/Maur%C3%ADcio-Rotta.pdf> > Acesso 15 Jan. 2020.

SANTOS, J. C. *et al.* Caminhos e (des)caminhos da política de ciência e tecnologia no estado do tocantins: desvendando o padrão lampedusa. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional** [online]. Taubaté - SP, v. 13, n. 3, pp. 295-320, set/dez. 2017.

SANTOS, P. R. dos. **A institucionalização da participação no governo Lula: um estudo de caso sobre o conselho de desenvolvimento econômico e social.** 2012. 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/72748>> Acesso 04 mar. 2020.

SILVA, F. R. da. **Controle social: a gestão social das ações do estado.** 2015. 196 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins – UFT, Palmas - TO, 2015. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11612/190> > Acesso 20 jan. 2020.

SILVA, E. R. A. A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: Avanços e Desafios. In: ANFIP. (Org.). **20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social.** 1ed. Brasília: ANFIP, p. 131-148. 2008.

SILVA, F. A. C.; NAVAL, L. P. Uma contribuição para o desenvolvimento de estratégias para apoiar o controle social das atividades de saneamento. **Ambiente. soc.** São Paulo, v. 18, n. 1, p. 59-74, março de 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2015000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso 24 de fev. 2020.

SZAZI, E. Sociedade civil, conselhos e políticas públicas: os âmbitos do terceiro setor. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência.** -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 14. 303-325.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35–47, 2014.

TEIXEIRA, M. A. C; CARNEIRO, J. M. B. Descentralização de políticas públicas no Brasil pós-1988. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência.** -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 4. 77-102.

TEIXEIRA, L. R.; TEIXEIRA, M. A. C. T. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **Revista Iberoamericana de Estudos Municipales - RIEM**, n°20, Ano X, Agosto-dezembro 2019, pp. 33-57.

TENÓRIO, F. G. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p.73-93.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (orgs.). **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações**. Ijuí: Unijuí, 2012, cap. 01, pp. 23-36.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a gestão social? In: Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 3.; 2013, Florianópolis. **Anais ... Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina**, p. 1-17, 2013.

TENÓRIO, G. F. *et al.* A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. 2, pp.61-77.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Ed.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Salvador: FGV Editora, 2016. v. 3. p. 13-33.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América: Leis e costumes**. (Tradução Eduardo Brandão). São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América: Sentimentos e opiniões**. (Tradução Eduardo Brandão). São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TRINDADE, L. DE L.; SCHEIBE, L. F. Gestão das Águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. **Ambient. Soc.**, São Paulo, v. 22, e02672, 2019.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: Editora UnB, 1999.

ZUCCOLOTTO, R., & TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

ARTIGO 03 - GESTÃO DAS ÁGUAS DO GLOBAL AO LOCAL: UM OLHAR VOLTADO PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE PLANETÁRIA NO PROCESSO DE GOVERNANÇA DE UM RECURSO DE USO COMUM

Resumo

Esta pesquisa objetivou apresentar um debate sobre as contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum – RUC, enfatizando, especialmente, a Participação Social como uma das possibilidades. Trata-se de uma revisão narrativa, caracterizada como estudo exploratório de natureza descritiva com abordagem qualitativa. Visou, primeiramente, caracterizar ações internacionais, nacionais e locais (estudos de casos) relacionadas ao exercício da participação da sociedade no processo de governança da água e, em um segundo momento, investigar como se configura o papel e a participação da sociedade nesses espaços. A coleta dos dados ocorreu, principalmente, a partir de bases secundárias, buscando em diferentes fontes e bases de dados artigos, livros e documentos oficiais relacionados aos temas: participação, participação social, controle social, governança e sociedade. A análise das informações coletadas foi realizada mediante técnica da análise de conteúdo. Os resultados apontaram que existe uma embrionária participação da sociedade civil no processo de governança da água desde a escala global até a local. Dessa forma, percebeu-se que ainda é necessário avançar com a implementação de esforços e a articulação de diversas medidas sob um roteiro comum que vise uma governança hídrica efetiva, com decisões políticas aprimoradas e, principalmente, com uma participação mais expressiva de todos os interessados. Refletir sobre uma efetiva governança hídrica implica perceber a água como um Recurso de Uso Comum – RUC, que, possivelmente, deveria estar sujeito ao Controle da sociedade sobre as ações do estado via Gestão Social.

Palavras-chave: Controle Social. Gestão Social. Interesse Bem Compreendido. Recurso de Uso Comum. Participação Social.

Abstract

This research aimed to present a debate on the contributions that the collective decision-making bodies can provide to the water governance process as a Resource of Common Use - RUC, emphasizing, especially, that among the possibilities is Social Participation. It is a narrative review, characterized as an exploratory study of a descriptive nature with a qualitative approach, which aimed primarily to characterize international, national and local actions (case studies) related to the exercise of society's participation in the water governance process and, in a second step, to investigate how the role and participation of society is configured in these spaces. Data collection occurred mainly from secondary databases, searching different sources and databases, articles, books and official documents related to the themes: participation, social participation, social control, governance and society. For the analysis of the collected information, the content analysis technique was used. The results showed that there is an embryonic participation of civil society in the water governance process from the global to the local scale. Thus, it was realized that it is still necessary to move forward with the implementation of efforts and the articulation of various measures under a common roadmap that aims at effective water governance, with improved political decisions and, mainly, with a more expressive participation of all stakeholders. Reflecting on effective water governance implies perceiving water as a Common Use Resource - RUC that possibly should be subject to society's control over state actions via Social Management.

Keywords: Social Control. Social Management. Well-understood interest. Common Use Resource. Social Participation.

1 INTRODUÇÃO

Água, o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do nosso planeta. A água é uma substância essencial para a natureza terrestre em sua base mais fundamental, sendo, dos pontos de vista químico, físico e biológico, o principal constituinte de toda a vida orgânica do planeta Terra. Para as sociedades humanas, além de um elemento vital, a água é também um importante componente social, político e econômico. Enquanto recurso utilizável, trata-se de um fator estratégico, finito em sua capacidade de uso e aproveitamento (TRINDADE; SCHEIBE, 2019).

A gestão dos usos das águas de forma integrada representa um amplo desafio para a sociedade planetária. Além disso, gerir o uso da água já num cenário em que as questões ambientais vieram à tona, onde boa parcela da população mundial já não aceita a apropriação indiscriminada da natureza e enfatiza a necessidade de preocupação com as gerações futuras, exige do gestor uma visão da gestão da água para além da simples ideia de que ela representa apenas um recurso econômico. Dessa forma “a água é, em última instância, um bem público essencial para a vida humana” (SILVA, 2015, p. 58).

Os recursos hídricos, embora renováveis, são limitados e nem sempre suficientes para atender a todos. O debate e a reflexão sobre a temática da água e sua gestão sustentável e integrada são tão importantes quanto complexos. Os múltiplos problemas e desafios inerentes à sua gestão não se limitam às escalas local, nacional ou regional, pelo que a cooperação internacional assume particular importância na melhoria das condições de vida e na prevenção de conflitos (BAPTISTA *et al.*, 2018).

Nesse contexto, convém lembrar que a água possui manifestações claras que a tornam singular, ou seja, essa molécula tão pequena que mantém a população planetária viva e que modela o nosso ambiente e a nossa vida apresenta improváveis propriedades únicas ou muito próximas disso. Para quem lida com a água e a trata como um bem maior indispensável, a abordagem adotada ao nível microscópico é provavelmente uma curiosidade que “reforça a noção do valor singular da água e a urgência da sua proteção, pois não tem substituto. Para além dela... é o deserto” (ROMÃO, 2018, p. 74).

Segundo dados do Programa Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, o uso da água tem aumentado em todo o mundo a uma taxa de cerca de 1% por ano desde a década de 1980. De acordo com o relatório desse Programa, tal aumento deve continuar a uma taxa semelhante até 2050, o que representará um aumento de 20% a 30% em relação ao atual nível de uso, principalmente devido à demanda crescente nos setores

industrial e doméstico. Além disso, o relatório traz que, na conjuntura atual dos recursos hídricos no mundo, mais de 2 bilhões de pessoas vivem em países que vivenciam um alto estresse hídrico, e cerca de 4 bilhões experimentam escassez severa de água durante pelo menos um mês do ano (UNESCO, 2019).

Diante desse contexto, se faz necessário disciplinar a distribuição das águas para evitar conflitos e assegurar o direito do uso da água a todos os cidadãos planetários por meio de uma efetiva governança hídrica, que está relacionada a sistemas que têm as qualidades de responsabilização, transparência, legitimidade, participação pública, justiça e eficiência (UNESCO, 2019).

A governança hídrica envolve medidas e mecanismos que requerem a efetiva implementação política, juntamente com sanções contra o baixo desempenho, atos ilegais ou abusos de poder. Responsabilizar os tomadores de decisão demanda habilidade, vontade e preparação entre os detentores dos direitos, ou mesmo seus representantes, para investigar as ações e as omissões, tendo como base a transparência, a integridade e o acesso à informação (UNESCO, 2019).

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, desenvolver a governança dos recursos hídricos exige mudanças e processos participativos que contribuam e valorizem vozes novas e diversificadas para que as pessoas possam, como detentoras de direitos, influenciar nas decisões que afetam direta ou indiretamente suas vidas. Isso requer transformações de tendências e discriminação arraigadas e inconscientes que visem mudanças de atitudes e normas dentro das instituições e em todos os níveis. Isso também requer o reconhecimento dos estados como os principais detentores de obrigações para assegurar que os direitos humanos à água potável e ao saneamento se materializem para todos, de maneira não discriminatória (UNESCO, 2019).

A fim de garantir um futuro sustentável para o mundo, é indispensável que a sociedade planetária se comprometa e enfrente os crescentes desafios impostos à gestão da água, mediante um efetivo desempenho das ações e mecanismos de Controle Social. Por essa razão, neste artigo, considera-se que a água é um Recurso de Uso Comum – RUC que deveria estar sujeito ao Controle Social via Gestão Social. Nesse sentido denota-se que a ligação dos recursos hídricos com a abordagem do conceito de Recurso de Uso Comum³² está na gênese da própria água.

³² De acordo com Ostrom (2011), comuns são bens de uso coletivo que podem ser compartilhados por indivíduos, e assim sujeitos a conflitos sociais. A água, as riquezas naturais, a infraestrutura, o transporte, a

Neste artigo, adotou-se como um dos seus instrumentais teóricos a concepção da modalidade do Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do estado como sendo o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do estado por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas. O Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do estado via Gestão Social³³ (SILVA, 2015).

A Gestão Social,³⁴ por sua vez, é apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2011) como sendo o processo de tomada de decisão coletiva, que possibilita o desenvolvimento do Interesse Bem Compreendido³⁵, acontece na esfera pública e tem como objetivo a emancipação, em uma concepção da dialética negativa (CANÇADO, 2011; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, 2015). Nessa perspectiva o Interesse Bem Compreendido representa o equilíbrio entre bem-estar coletivo e bem-estar individual, na busca pelo bem comum (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Com base nessas breves conceituações expostas, considera-se neste artigo que a Gestão Social seja um modelo de gestão consistente e exequível para se efetivar as ações e mecanismos do Controle Social no âmbito da gestão dos recursos hídricos, tendo em vista que algumas das categorias teóricas presentes na abordagem da Gestão Social podem ser encontradas nos próprios mecanismos de Controle Social, os quais tendem a buscar altos níveis de participação e o estímulo da automobilização da sociedade (LINDEMEYER; MORETTO NETO, 2018).

Nessa perspectiva, a Gestão Social apresenta uma alternativa ao exercício do Controle Social no âmbito do processo de governança hídrica e, considerando as particularidades

comunicação, a educação, a saúde, o patrimônio artístico, a ordem pública, a honestidade das instituições, a moralidade pública e familiar, e o conhecimento são exemplos de bem comum da sociedade.

³³ As especificidades presentes em tal conceituação podem ser vistas de maneira mais pormenorizada na Dissertação de mestrado intitulada “Controle social: a gestão social das ações do Estado” (SILVA, F., 2015), da qual este estudo pode ser considerado uma continuidade.

³⁴ Uma compreensão maior dos fundamentos dessa conceituação pode ser vista na Tese “Fundamentos teóricos da Gestão Social”, de Cançado (2011). As demais especificidades sobre os principais aspectos teóricos relativos à temática da Gestão Social foram apresentadas nos artigos anteriores.

³⁵ Cançado (2011, p. 164-165) interpreta que o conceito do IBC, desenvolvido por Tocqueville (2001, 2004) “parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses”. Em obra mais recente, o IBC é compreendido como o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017). As demais especificidades sobre os principais aspectos teóricos relativos ao conceito do Interesse Bem Compreendido foram apresentadas no Artigo 2.

presentes nesse processo, a categoria teórica do Interesse Bem Compreendido, constante nas abordagens da Gestão Social, se destaca dentro do arranjo sugerido neste estudo. A Gestão Social torna-se, nesse contexto, um modelo de gestão que representa uma possibilidade de colocar em prática as ações de Controle Social de um Recurso de Uso Comum de tamanha relevância.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar um debate sobre as contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem dar ao processo de governança da água enquanto Recurso de Uso Comum, enfatizando, especialmente, a Participação Social como uma das possibilidades. No que tange aos objetivos específicos, delinearam-se: i) caracterizar ações internacionais, nacionais e locais (estudos de casos) relacionadas ao exercício da participação da sociedade no processo de governança da água; ii) investigar como se configura o papel e a participação da sociedade nesses espaços.

Portanto, para construção dessa reflexão sobre a participação social no processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum, tema escolhido para essa apreciação, se fez necessário abordar a questão por meio de três dimensões que, a nosso ver, atravessam essa temática: o Controle Social; a Gestão Social e, não menos importante, sua categoria teórica Interesse Bem Compreendido.

Após esta introdução, o presente artigo apresenta, na segunda parte, as bases teóricas utilizadas para a análise proposta, com foco na perspectiva do Controle Social via Gestão Social como impulso ao desenvolvimento deliberativo. Já na terceira parte, abordam-se as estruturas metodológicas adotadas que permitiram o desenvolvimento do estudo. Na quarta, apresentam-se as análises dos resultados da pesquisa em si, e, por fim, na quinta parte, são expostas as considerações finais, limitações e recomendações para pesquisas futuras.

2 CONTROLE SOCIAL VIA GESTÃO SOCIAL: UM IMPULSO AO DESENVOLVIMENTO DELIBERATIVO

As discussões inerentes à temática do Controle Social são complexas e carregam uma gama de percepções e caracterizações distintas, o que justifica a realização de pesquisas voltadas à interação das diversas formas de controle na sociedade. O próprio termo Controle Social vincula-se a múltiplos entendimentos tendo um alongamento conceitual plural que fragmenta, hibridiza e recompõe o conceito sob vários aspectos. No entanto, essa pluralidade

epistemológica do conceito possibilita encontrar finalidades sociais que viabilizam seu uso em diversos contextos da esfera social (BOUQUET, 2012; GOMES, 2019).

A lista de autores brasileiros e estrangeiros que se debruçam sobre o tema é extensa. Como recorte para este trabalho, foram consideradas as discussões de teóricos como Martins (1989), Alvarez (2004), Castro (2008), Pinto (2008), Ferreira *et al.* (2011), Teixeira (2012), Bouquet (2012), Bodê de Moraes e Berlatto (2013) e Gomes (2019), dentre outros, com o intuito de entender melhor a temática, especificamente, no que tange ao Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado – o foco essencial deste estudo.

É nesse contexto que se pretende dialogar aqui sobre o conceito de Controle Social e sua convergência com as abordagens da Gestão Social. Naturalmente, o tema não será esgotado, mas o desígnio desta seção é proporcionar uma discussão sobre o debate do Controle Social exercido via Gestão Social – enfoques considerados, neste estudo, como elementos fundamentais para construção de novos arranjos deliberativos entre sociedade e Estado.

Uma das categorizações importantes do debate sobre os conceitos do termo “Controle Social” foi apresentada por Martins (1989), cujo ponto de vista acerca da noção de Controle Social encontra-se centralizado na ideia de circularidade, utiliza pelo autor como critério para a classificação das principais relações de controle existentes na vida social. A partir da dicotomia Estado-sociedade, o autor apresenta quatro grandes categorias, assim discriminadas: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma, Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade e Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo.

A respeito da primeira categoria, que se refere aos Controles exercidos pela sociedade sobre si mesma, autores como Martins (1989), Alvarez (2004), Correia (2006), Ferreira *et al.* (2011), Bouquet (2012), Teixeira (2012), Bodê de Moraes e Berlatto (2013), e Gomes (2019) discorrem que o Controle Social é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. Tal forma de controle apareceu nas teorias clássicas da Sociologia, principalmente em Durkheim e Comte.

A segunda categoria proposta por Martins (1989) refere-se ao Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Esta esfera de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu em 1748, por meio da sua teoria da separação dos poderes. Montesquieu advertiu que a divisão dos poderes era necessária, sendo esta, primeiramente, considerada

uma forma de controle sobre os governantes e, em segundo plano, um mecanismo para se evitar governos tiranos.

As características desta esfera de Controle Social são executadas em primeira instância à margem da estrutura estatal. De acordo com Teixeira (2012), uma das principais formas presentes neste tipo de controle é o sufrágio eleitoral, ou seja, refere-se ao mecanismo possibilitado nos governos democráticos: o voto. Por meio desse importante instrumento de controle, os cidadãos podem escolher os candidatos aptos, segundo seus critérios, para assumirem um cargo público eletivo.

Conforme bem ressaltado por Castro (2008, p. 346), no entanto, o Controle Social não se resume apenas ao voto, ou seja, “a democracia não se reduz apenas a eleger os governantes, e tampouco a lhes dar um cheque em branco. Ela impõe que os cidadãos controlem e busquem a transparência da gestão pública”.

Cabe a esta modalidade de controle, caracterizada por Teixeira (2012, p. 44) como um “mecanismo de controle vertical”, possibilitar a realização e continuidade das eleições. O autor (2012, p. 44) aponta que esse controle vertical, entretanto, também é carregado de disfunções e adverte que “no caso brasileiro, a insuficiência do sufrágio como mecanismo de controle vertical fica clara com a reeleição de políticos envolvidos em casos de corrupção”. Por tais razões, é imprescindível “exigir dos administradores visão, criatividade, priorização, planejamento, responsabilidade e não apenas imediatismo. Investir no que é legítimo e priorizar o que é interesse público” (PINTO, 2008, p. 305).

A terceira categoria sobre a qual se discorrerá diz respeito à forma de Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade. Essa modalidade de controle é essencial para a ordem social, pois a sociedade é composta por diferentes indivíduos, com princípios diversificados, repleta de desigualdades que geram opressões e explorações. Como destaca Martins (1989, p. 14), esta modalidade de controle é indispensável, uma vez que, em alguns contextos, o homem se transforma no lobo do homem. Sendo assim, “além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado”.

Esta categoria abarca outras concepções de Controle Social, sendo uma delas aquela dialogada dentro do direito, que envolve as transformações da punição social presente na sociedade. Considera-se que a instituição que representa esta categoria, especificamente, é a prisão, que comporta a tecnologia de poder aplicada por meio da disciplina e execução das legislações penais (ALVAREZ, 2004).

A quarta e última categoria refere-se à forma de Controle exercida pelo Estado sobre si mesmo. Este controle é necessário para combater a disfunção ocorrida na própria máquina pública.

O registro das diversas formas do Estado revela que, mesmo com o passar dos anos, ainda é possível, na contemporaneidade, verificar-se alguns traços de suas formas mais arcaicas, ou seja, “o Estado foi tão deteriorado, no período de autoritarismo, que não controla nada, mas, ao contrário, é controlado por interesses particularistas, articulados, muitas vezes, através das burocracias públicas, privadas e até de parlamentares” (MARTINS, 1989, p. 19).

Com o surgimento do governo republicano, esta modalidade de controle tornou-se ainda mais necessária uma vez que o poder de governar foi remanejado para a sociedade. Como forma de efetivar as concepções republicanas, o Estado ganhou uma nova incumbência: controlar a si próprio. Para tanto, o Controle Social, nestes moldes, “atua no sentido de punir, quando necessário, a má gestão, mas também tem o propósito de ser um instrumento para o aprimoramento da gestão pública” (PINTO, 2008, p. 312).

Dentre as categorias citadas acima, esta pesquisa abordou com maior profundidade as seções seguintes: a categoria do Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado, em virtude dos objetivos estabelecidos para o estudo bem como da própria correlação dessa categoria com o diálogo da Gestão Social no processo de governança dos recursos hídricos.

Dessa forma, a compreensão específica da categoria do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado retratada aqui se baseia no entendimento apresentado por Silva (2015) que o define como sendo o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante o ato de controlar as ações do Estado, na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais (formais e informais) e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas bem como controlar a atuação do Estado no ciclo das políticas públicas.

Neste sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social, pois se considera que a Gestão Social seja uma alternativa consistente e exequível para se efetivar as ações e os mecanismos do Controle Social no âmbito da esfera pública.

A Gestão Social, por sua vez, representa um construto teórico contemporâneo, que teve suas abordagens iniciadas nos anos 1990. A Gestão Social é uma nova forma de gerenciamento que não visa à racionalidade instrumental (TENÓRIO, 2008a; 2008b). Para

compreender as bases da Gestão Social, faz-se necessário conhecer também o que constitui a Gestão Estratégica, que é diametralmente oposta a ela.

Tenório (2013, p. 12) define a Gestão Estratégica como sendo “processos de tomada de decisão nos quais, necessariamente, o objetivo é atender à *res privatae*, ao bem privado, no qual o lucro é a principal referência a ser alcançada”. O tipo de gestão adotado na lógica da Gestão Estratégica é um dos mais proeminentes no mundo contemporâneo. A este respeito, Tenório (2010) enfatiza que a Gestão Estratégica faz parte da concepção predominante no ensino, na pesquisa e na prática da administração, como também de todas as demais áreas ligadas ao contexto econômico.

Conceitualmente, a Gestão Social é apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p.697) como sendo “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. Este primeiro delineamento, conforme ressaltam os autores, possui um caráter norteador.

A Gestão Social representa “uma linha de fuga em relação à ortodoxia positivista e à racionalidade utilitária do pensamento administrativo tradicional, ou seja, como uma gestão não orientada a finalidades meramente econômicas e estratégicas” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 579). A fim de que novos processos de gestão sejam desenvolvidos para além dos modelos positivistas já adotados na Gestão Estratégica, autores de diversos países da América Latina, sobretudo do Brasil³⁶, têm se dedicado, nos últimos 30 anos, a construir novos olhares que, por sua vez, originaram no construto teórico da Gestão Social³⁷ (CANÇADO, 2011; TENÓRIO, 2012; HERNÁNDEZ, 2016).

Pensar possibilidades inovadoras de gerenciamento no âmbito da Gestão Pública é um dos desígnios da Gestão Social. A dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão

³⁶ Hernández (2016) apresenta em seu trabalho que o termo Gestão Social (em sua tradução para o espanhol) não foi debatido pelos estudiosos europeus. Sua conclusão indica que se trata de um construto teórico brasileiro. Cançado; Marinho e Iwamoto (2018) também realizaram um trabalho semelhante ao de Hernandez (2016), que visou identificar na literatura inglesa os significados para as expressões “Gestão Social” e “Administração Social”. Os resultados indicaram que 14% dos artigos analisados se aproximam da perspectiva sobre Gestão Social adotada no Brasil.

³⁷ O diálogo sobre as origens, abordagens, gerações e paradigma da Gestão Social podem ser vistos nos trabalhos de autores como Tenório (2008a); Cançado (2011); Tenório (2012); Araújo (2012); Cançado e Rigo (2014); Coelho (2015); Silva (2015). Recentemente, Alcântara *et al.* (2018) publicaram uma atualização desse debate no periódico Revista de Gestão Social e Ambiental (RGSA) intitulado “Em busca da cooperação na gestão social: evidências de uma categoria posta à coordenação de lógicas e espaços hídricos do terceiro setor”.

Estratégica³⁸ é fruto das próprias realidades díspares existentes na ordem social. Assim, nas abordagens em torno do conceito de Gestão Social, já é um consenso que esta surge “do esgotamento das teorias administrativas dominantes, dos preceitos do taylorismo-fordismo, da burocracia, de um enfoque prescritivo e gerencialista e da preponderante razão instrumental como embasamento da ação social nas organizações” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 579).

Nesse sentido, a Gestão Social refere-se ao processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008a, p. 158).

O construto da Gestão Social alçou avanços significativos. Resumidamente, pode-se indicar que as contribuições teóricas iniciais oriundas do amadurecimento dos debates da rede para o desenvolvimento do campo no país foram apresentadas nos trabalhos de Tenório (1998, 2008a, 2008b, 2010, 2012, 2013), França Filho (2003, 2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2003, 2006) e Carrion (2007).

A temática tem sido progressivamente fundamentada em termos teóricos e, em seguida, refutada. Algumas refutações se sobressaíram no campo ao longo desses anos: Bouldosa (2009), Bouldosa e Schommer (2008, 2009), Pinho (2010), Araújo (2012) e atualizações dos trabalhos de Pinho e Santos (2015^a, 2015b).

Um primeiro aprofundando epistemológico foi desenvolvido na tese de Cançado (2011), que expôs uma aproximação da construção dos fundamentos teóricos da Gestão Social e uma primeira delimitação dessa área enquanto campo do conhecimento científico. Com o objetivo de sistematizar esta literatura, Cançado, Pereira e Tenório (2013; 2015) e Cançado e Rigo (2014) proporcionaram um debate incremental em relação às características da Gestão Social enquanto campo do conhecimento científico.

Tal vertente tem sido adotada por grande parte do campo. A opção, neste estudo, por essa abordagem como instrumental analítico ocorre por três razões: i) possui uma tradição no campo (considerando estudos anteriores), ii) tem um quadro teórico mais definido se

³⁸ A Gestão Estratégica atua determinada pelas forças de mercado, sendo um processo de gestão que privilegia a competição e tem o lucro como finalidade. Contrariamente, a Gestão Social é um processo de gestão que prima pela concordância, no qual o outro deve ser incluído, sendo o interesse comum o seu objetivo (TENÓRIO, 2016). A referida discussão da dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão Estratégica não é o foco deste trabalho. Para maiores detalhes a respeito dessa temática, ver Cançado; Sausen e Villela (2013) e Pimentel (2014).

comparada às demais e, iii) nos permite clareza, dado aos seus princípios teóricos, para avaliar as contribuições da participação da sociedade civil no processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum.

Após um período de desenvolvimento dos contornos iniciais do conceito de Gestão Social, alguns pesquisadores desse campo, como Guerra (2015), Silva (2015), Freitas; Freitas e Ferreira (2016), Garcia (2016), Hernández (2016), Menon (2016), Persson (2016), Alcântara e Pereira (2017), Cançado; Silva JR e Cançado (2017), têm recentemente se dedicado a aprofundar e aprimorar as bases das categorias teóricas da Gestão Social e suas diversas interconexões com alguns instrumentais teóricos fundamentais para a sua consolidação teórica.

Nesse processo, também foram desenvolvidos trabalhos relevantes que, principalmente, objetivaram incentivar/diagnosticar a aplicabilidade³⁹ do desenvolvimento da Gestão Social em ambientes nos quais esta possa ser evidenciada. Tais apreciações podem ser conferidas nos trabalhos de Cruz (2017), Silva (2017), Alcântara (2018), Garcia, *et al.* (2018), Persson e Moretto Neto (2018).

Os processos de definição, (re)definição, refutação do conceito da Gestão Social e a análise de sua insuficiência diante das práticas e realidades dos atuais contextos organizacionais inseridos na racionalidade utilitária são um passo importante na construção do campo. A síntese avaliada nas mais diversas contribuições dos autores do campo da Gestão Social, resumidamente apresentada neste subitem, revela que a luta em prol da participação cidadã representa a essência e o norte orientador das abordagens da Gestão Social (CANÇADO; RIGO, 2014).

A Gestão Social e o novo debate sobre o Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado são temas contemporâneos e relevantes para o aprimoramento das discussões relacionadas ao debate entre sociedade e Estado. Estes paradigmas sugerem um

³⁹ No que tange à aplicabilidade da Gestão Social, Pinheiro e Cançado (2014) expõem que a Gestão Social é uma expressão abrangente, com diversas interpretações, que ganhou forma e delimitação **mediante** evolução histórica não só do termo, no campo teórico, mas da ação prática, das relações interpessoais, e cuja origem veio da *práxis* de pequenos grupos locais com concepções autogestoras e comportamentos emancipatórios. Ainda em relação às práticas de Gestão Social, em pesquisa recente, Alcântara, Pereira e Vieira (2018) analisaram sete práticas de Gestão Social no âmbito das águas minerais. Os resultados dessa pesquisa mostram o potencial de articulação em rede dessas práticas na formação de um sistema deliberativo de decisões a partir da visão da Gestão Social. Para os autores, tais resultados possuem potencial para também compreender a formação de uma esfera pública em torno da água mineral, a qual pode ser fortalecida ao longo do tempo no sentido de ser capaz de influenciar importantes decisões políticas locais, regionais e de carácter nacional (ALCÂNTARA, PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 50-51). Tais práticas se tornam evidências empíricas importantes para o campo da Gestão Social no que tange à sua aplicabilidade.

novo olhar para a dinâmica da gestão pública, em direção ao início de um desenvolvimento deliberativo, fundamentado nas orientações de Evans (2003).

A participação da sociedade no gerenciamento da coisa pública possibilita acertos na tomada de decisão e permite o desenvolvimento deliberativo (EVANS, 2003). O protagonismo não deve estar na mão de poucos, mas sim de todos aqueles a serem afetados por uma decisão. Nesse sentido, considera-se que “o bem comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república é o norte” (TENÓRIO, 2012, p. 31).

Evans (2003) traz que as instituições deliberativas parecem, de fato, serem eficazes ao engajarem a energia dos cidadãos comuns no processo de escolha social, satisfazendo, assim, o critério “do fim-em-si-mesmo”. O desenvolvimento só é possível com a participação social. Por isso não se concebe mais a ação de um só ator social, principalmente devido à crescente complexidade dos sistemas sociais (BOISIER, *et al.*, 1995).

Goulart *et al.* (2012), em convergência com Boisier *et al.* (1995), exploraram a participação da sociedade no campo político-institucional, dando ênfase à descentralização e horizontalização do poder, com realce na valorização da cidadania e na organização, articulação e fortalecimento da sociedade civil. Nesse sentido, segundo os autores, a descentralização passou a ser percebida como uma estratégia de democratização na qual se pressupõe que a sociedade terá maior capacidade de controlar as decisões políticas, pois é diretamente afetada por elas.

O desenvolvimento deliberativo é considerado uma possibilidade de ir além da monocultura institucional, de acordo com Evans (2003, p. 50-51), “privilegiar o desenvolvimento de capacidades locais para realizar escolhas [garante] ganhos de um crescente sentido de ‘propriedade local’, melhor exploração do conhecimento local e melhor ajuste com as instituições locais existentes”, contribui também para a melhoria da governança das políticas públicas ao mesmo tempo em que provoca nos cidadãos que participam das deliberações um sentimento de satisfação próprio dos contextos democráticos, que em certa medida vinculam-se ao conceito do Interesse Bem Compreendido.

Com base em tais prerrogativas é que este artigo procura dar sua contribuição ao campo da Gestão Social ao apresentar, de maneira resumida, uma síntese da caracterização da participação da sociedade planetária no processo de governança da água enquanto o Recurso de Uso Comum mais importante do planeta.

A seguir, são expostos os procedimentos metodológicos adotados bem como os mecanismos de análise dos estudos selecionados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi desenvolvida com base no enfoque da interdisciplinaridade, fundamentada nas matrizes epistêmicas (PAES DE PAULA, 2015, 2016). Tal abordagem possibilitou investigar os distintos olhares sobre as contribuições que as instituições de tomada de decisão coletiva, por meio da participação da sociedade civil, podem oferecer ao processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum – RUC.

Esse prisma permitiu avaliar o fenômeno aqui estudado utilizando-se não uma única base metodológica, mas diferentes matrizes de conhecimentos-interesses. Nesse contexto, entende-se que “não se trata, no entanto, de escolher uma única matriz para guiar as pesquisas, mas de mudar a maneira de pensar sobre isso, pois a chave para os avanços das pesquisas, do ponto de vista da mudança social, seria conciliar os interesses cognitivos” (PAES DE PAULA, 2016, p. 24).

Ponderando essas orientações, foram escolhidos quatro instrumentais teóricos que abordam diferentes matrizes de conhecimentos para análise dos resultados deste estudo (Esquema 7).

Esquema 7 – Matriz Epistêmica Proposta para Análise.



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Esta pesquisa é uma revisão narrativa, caracterizada como um estudo exploratório de natureza descritiva, com abordagem qualitativa. O objetivo desse tipo de pesquisa baseada na abordagem qualitativa é proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir proposições (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Os estudos descritivos são utilizados em pesquisas que esperam obter uma descrição das características de determinada população ou o estabelecimento de relações entre variáveis a serem avaliadas (GIL, 2008). Sendo assim, este estudo é considerado uma pesquisa descritiva, pois visa primeiramente caracterizar ações internacionais, nacionais e locais (estudos de casos) relacionadas com o exercício da participação da sociedade no processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum – RUC e, em um segundo momento, investigar como se configura o papel e a participação da sociedade nesses processos de gerenciamento dos recursos hídricos.

A escolha dos estudos de casos foi feita de forma intencional, não probabilística e utilizando-se dos critérios de acessibilidade para a coleta dos dados e confiabilidade das informações. De acordo com Alencar (2007), os estudos de casos são uma forma de conduzir pesquisa mais ligada à abordagem interpretativa, razão pela qual algumas ações internacionais, nacionais e locais relacionadas ao exercício da participação da sociedade no processo de governança da água foram escolhidas como lócus deste estudo.

Em relação aos procedimentos de coleta dessas informações, vale registrar que a coleta ocorreu principalmente a partir de bases secundárias, por meio de consultas à literatura sobre o tema e dos dados das regiões disponíveis nos órgãos oficiais (relatórios auxiliares), buscando em diferentes fontes e bases de dados artigos, livros e documentos oficiais relacionados aos temas investigados. Os textos selecionados foram considerados como eventos dialeticamente interconectados com outros momentos de uma rede de práticas que envolve a prática da gestão social via participação social no processo de governança dos recursos hídricos por parte da sociedade.

O método empregado para este estudo contemplou, como já mencionado, o uso da pesquisa qualitativa, utilizando, além disso, a técnica da pesquisa documental como estratégia para desenvolver o artigo. No proceder da coleta, os termos: participação, participação social e Controle Social foram utilizados como palavras-chave. Também as palavras “governança” e “sociedade”, por serem ambas empregadas fazendo referência à participação nas instâncias de gerenciamento dos recursos hídricos.

Os dados coletados foram analisados mediante técnica de análise de conteúdo desenvolvida por Laurence Bardin, que visa a interpretação de conhecimentos relativos ao objeto da pesquisa por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, agrupados em categoria empiricamente definida ou não (BARDIN, 2011).

A técnica é recorrentemente utilizada devido à abrangência dos mecanismos, pois, conforme aponta Bardin (2011, p. 37), “não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

Com o desenvolver deste estudo, buscou-se verificar no material relacionado como ocorre a participação social no processo de gerenciamento dos recursos hídricos partindo da escala global para a local. Visando, assim, tomar conhecimento da forma como as práticas de participação social têm sido abordadas nos documentos e ações avaliadas.

Em relação ao paradigma utilizado como alicerce para o presente artigo, adotou-se o interpretativo. Segundo Alencar (2007, p. 31), na abordagem interpretativa, “a sociedade é a ordem criada ou realizada pela própria capacidade dos seus membros. É o resultado de numerosas oportunidades de interação, desenvolvidas por atores que interpretam e atribuem significados ao contexto social no qual eles se encontram”.

O foco deste artigo não foi o de esgotar a temática, mas de resumir sistematicamente, por meio de um apanhado geral, os temas aqui dialogados – razão pela qual se adotou a abordagem qualitativa, com a análise do material coletado e as conclusões do estudo sendo desenvolvidas com o auxílio da análise de conteúdo.

As especificidades dos resultados obtidos a respeito das ações internacionais, nacionais e locais relacionadas ao exercício da participação da sociedade no processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum – RUC e a análise temática dessa investigação são objetos de discussões mais aprofundadas na seção seguinte.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS ÁGUAS: UMA PERSPECTIVA DO CENÁRIO GLOBAL AO LOCAL

A maior parte dos recursos hídricos renováveis e disponíveis são as chamadas águas superficiais (rios, lagos, reservatórios). Todavia, estas representam uma parcela muito pequena dos recursos de água doce do planeta, cerca de 0,0072% do volume total de água. Esse volume pode ser expandido nas regiões que captam uma parte da água armazenada em

aquíferos; no entanto, isso requer planejamento e uma gestão integrada e eficiente para essa aplicabilidade (FMA, 2018a).

A concepção da disponibilidade hídrica⁴⁰ em uma dada região num determinado tempo representa a parcela dos recursos de água que podem ser aplicados em distintas atividades humanas. A extensa multiplicidade de climas nas diferentes regiões do planeta gera, por sua vez, uma diversidade de regimes hidrológicos, causando uma distribuição desigual de precipitação e dos estoques de água na natureza, afetando assim as condições de uso e da disponibilidade dos recursos hídricos (FMA, 2018a).

A qualidade da água impacta diretamente na perspectiva da disponibilidade dos recursos hídricos. A poluição das fontes de água por despejo inadequado do esgoto não tratado e das águas residuais, além de outras ações de degradação ambiental, impacta os diferentes tipos de usos (FMA, 2018a).

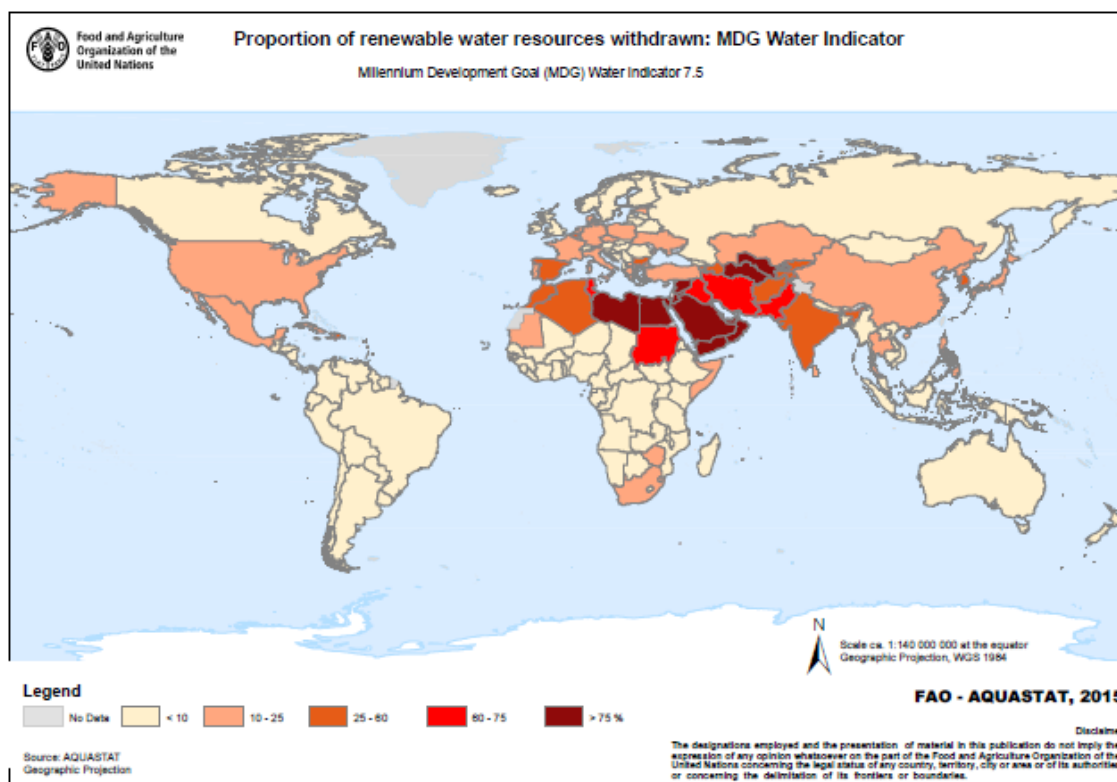
A demanda hídrica por sua vez indica a quantidade de água necessária para atender aos seus diferentes usos (abastecimento, produção de alimentos, geração de energia, meio ambiente, indústria, serviços, etc). Com já mencionado, essa evolução da demanda de água nos diversos setores, associada a fatores sociais e econômicos de desenvolvimento regional, onde os recursos hídricos são cada vez mais pressionados, impacta diretamente na alteração da disponibilidade hídrica futura do planeta (FMA, 2018a).

As estimativas dos volumes de água nos países são baseadas em fontes distintas e se referem a diferentes períodos anuais, assim as comparações entre países devem ser feitas com a devida atenção. Muitos pesquisadores no mundo inteiro buscam quantificar os recursos hídricos e a sua distribuição espacial. Destaca-se neste debate o Estudo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, o qual estima que a água doce total é da ordem de 43.750 km³/ano no mundo e está distribuída da seguinte maneira em nível continental: a América possui a maior parcela dos recursos totais de água doce do mundo, com cerca de 45%, seguida pela Ásia, com 28%; Europa, com 15,5%; África, com 9% e Oceania e Pacífico, com 2,5% (FMA, 2018a).

A Figura 7, a seguir, ilustra o status da disponibilidade dos recursos hídricos renováveis no mundo com base no indicador da FAO, que representa a quantidade teórica máxima de água disponível por ano nos países.

⁴⁰ A disponibilidade hídrica deriva da quantidade de água fisicamente disponível e da forma como ela é armazenada, administrada e alocada para diversos usuários. Ela inclui enfoques relacionados à gestão das águas superficiais e subterrâneas, assim como à reciclagem e ao reúso da água (UNESCO, 2019).

Figura 7 – Recursos Hídricos Mundiais da Água por País



FONTE: Adaptado de FAO (2015).

Ao avaliar os recursos hídricos mundiais da água por país exibidos no estudo da FAO (2015), nota-se que muitas regiões do mundo já estão enfrentando estresse na disponibilidade de água. A capacidade dos países de disponibilizar mais água para os diferentes usos dependerá de esforços empreendidos na melhoria da gestão dos recursos hídricos de forma integrada com as ações de planejamento, visando consecutivamente alcançar o equilíbrio entre disponibilidade hídrica e demandas.

Outro fator relevante para além da perspectiva da disponibilidade hídrica são as questões relacionadas à acessibilidade hídrica, que diz respeito a como a água é fisicamente fornecida ou obtida. O fornecimento de água encanada é o método de menor custo para transportar água em áreas densamente povoadas. O relatório da UNESCO publicado em 2019 cita que em locais onde não há redes canalizadas as pessoas dependem de poços ou de sistemas comunitários de fornecimento de água (por exemplo, por meio de pontos de venda e vendedores ambulantes, ou caminhões-pipa). Neste último exemplo, as pessoas rotineiramente pagam preços mais altos por uma água de menor qualidade, o que agrava ainda mais as desigualdades (UNESCO, 2019).

Desde a década de 1990, a poluição hídrica piorou em quase todos os rios da América Latina, da África e da Ásia. Estima-se que a deterioração da qualidade da água irá se ampliar ainda mais durante as próximas décadas, o que aumentará as ameaças à saúde humana, ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Em âmbito mundial, o maior desafio no que diz respeito à qualidade da água é a carga de nutrientes a qual, dependendo da região, é frequentemente associada à carga de agentes patogênicos (UNESCO, 2018).

A degradação dos ecossistemas é uma das principais causas dos crescentes desafios relativos à gestão da água. Embora cerca de 30% das terras em todo o mundo permaneçam com cobertura florestal, pelo menos dois terços dessa área se encontram em estado de degradação. A maioria dos recursos do solo em todo o mundo, especialmente em terras destinadas à produção agrícola, encontram-se apenas em condições razoáveis, precárias ou muito precárias, e a perspectiva atual é de que essa situação piore, com graves impactos negativos no ciclo da água. Estima-se que, desde 1900, entre 64% e 71% das zonas úmidas de todo o mundo foram perdidas devido às atividades humanas. Todas essas mudanças têm gerado impactos negativos na hidrologia, desde a escala local até a escala regional e mundial (UNESCO, 2018).

Três entre cada dez pessoas não têm acesso a água potável segura. Quase a metade das pessoas que consome água potável de fontes desprotegidas vivem na África Subsaariana. Seis entre cada dez pessoas não têm acesso a serviços de saneamento gerenciados de forma segura, e uma em cada nove pratica a defecação ao ar livre. Porém, esses números mundiais escondem as desigualdades significativas que há entre e dentro de regiões, países, comunidades e até mesmo bairros (UNESCO, 2019).

Os riscos de desastres relacionados à água, tais como inundações e secas associadas a uma crescente variabilidade temporal de recursos hídricos devido à mudança climática, resultam, em todo o mundo, em crescentes perdas humanas e econômicas. Existem evidências de que, ao longo da história, tais alterações nos ecossistemas contribuíram para o desaparecimento de várias civilizações antigas (UNESCO, 2018).

Uma questão pertinente na atualidade é se a sociedade planetária terá a capacidade para evitar esse mesmo destino. Neste estudo, acredita-se que a resposta a essa questão dependerá, ao menos em parte, da nossa habilidade de desenvolver no âmbito do gerenciamento dos recursos hídricos uma governança integrada via participação social mediante a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido, como um caminho mais holístico para se evitar os destinos anteriores.

Após esses breves apontamentos iniciais a respeito da atual complexidade presente na gestão dos recursos hídricos no Mundo, nos subtópicos seguintes apresenta-se um diálogo sobre a gestão das águas nas diferentes regiões (desde a escala mundial até a escala local), elencando os principais desafios bem como algumas práticas de participação social empreendidas diretamente pela sociedade no processo de governança dos recursos hídricos.

4.1 A participação social na gestão das águas no cenário global

A Região da Ásia-Pacífico, a maior, a mais populosa e a mais diversificada região do mundo por qualquer variável política, econômica, social e geográfica, enfrenta desafios únicos e múltiplos de segurança hídrica em uma escala sem precedentes. Os países da região com diferentes Recursos Hídricos estão em meio ao rápido crescimento econômico e têm que fazer escolhas políticas e de investimentos que equilibrem as exigências da agricultura, indústria, energia e meio ambiente, ao mesmo tempo estando conscientes das incertezas das mudanças climáticas, mudanças demográficas e dos meios de subsistência de suas populações. O desafio maior desse contexto está em manter um equilíbrio entre o crescimento econômico e a segurança hídrica sustentável (FMA, 2018b).

Numa região com mais de 4 bilhões de pessoas, o Relatório Regional do Fórum Mundial da Água aponta que cerca de 1 bilhão de pessoas superaram a pobreza extrema acabando com a fome de 1990 a 2012. Apesar dessas conquistas, a segurança hídrica continua a ser um desafio vital para a região da Ásia-Pacífico. Até 2015, 277 milhões de pessoas na Ásia e no Pacífico ainda não tinham acesso a fontes de água potável e 138 milhões delas vivem no Sul e Sudoeste da Ásia (FMA, 2018b).

Em 2016, 29 de 48 países desta região foram classificados como “hidricamente não seguros”, devido à baixa disponibilidade de água e à captação insustentável de águas subterrâneas. A escassez hídrica é agravada pelos efeitos da mudança climática. Desastres naturais têm se tornado mais frequentes e intensos, e o risco de desastres está superando a resiliência. Tudo isso tem um grande impacto no fornecimento de serviços de água, saneamento e higiene em áreas afetadas por desastres, devido a danos na infraestrutura hídrica e sanitária e a questões relacionadas à qualidade da água (UNESCO, 2019).

O relatório dessa região examinou como várias partes interessadas respondem às inundações e à seca, que vão desde a preparação para desastres e a redução de risco até a recuperação pós-desastre. O relatório destaca a importância da preparação para desastres

adaptada localmente, liderada pelas comunidades locais, aprendendo com as lições passadas, além disso, elenca a importância de aprimorar os estudos de modelagem de cenários para levar à tomada de decisão informada. Nesse sentido o documento ressalva, além disso, que ter políticas ou normas em vigor não ajuda quando há falta de recursos humanos com as habilidades necessárias, enfatizando a importância de reforçar a capacitação e aumentar a ligação dos esforços entre os níveis nacional e local (FMA, 2018b).

Nesse sentido infere-se que para que os processos participativos dessa região possam trilhar rumos efetivos e se fazerem valer, é necessário bem mais que a previsão formal de Políticas Públicas e normas. Para além dessa estrutura legal e política, é preciso estabelecer mecanismos específicos de acompanhamento, avaliação, fiscalização e controle das Políticas Públicas e demais ações dos governos, além da clara necessidade de ampliar consideravelmente os recursos humanos.

De acordo com relatório uma ação de evidência desenvolvida no Nepal para lidar com os desastres foi a abordagem de adaptação às mudanças climáticas implementada por meio de Planos Locais de Adaptação à Ação – LAPAs. Nesse programa em parceria com a comunidade a partir do final de 2010, o governo do Nepal começou a elaborar um estudo para aprofundar o entendimento do Nepal sobre a relação entre suas prioridades de adaptação às mudanças climáticas e a gestão dos Recursos Hídricos. Foram produzidos e revisados 101 Planos Locais de Adaptação à Ação para identificar ações de adaptação relacionadas aos orçamentos dos Recursos Hídricos (FMA, 2018b).

O governo do Nepal, em seguida, categorizou todas as ações de adaptação relacionadas à água propostas nos Planos revisados em 7 categorias: infraestrutura; proteção comunitária; conservação de Recursos Hídricos e captação de águas pluviais; agricultura; deslizamento de terra e controle de inundações; conhecimento indígena e engenho de água; e capacitação. Essas 7 categorias de ações de adaptação relacionadas à água foram usadas para observar melhor o orçamento alocado para cada uma delas (FMA, 2018b).

De acordo com o documento as principais lições aprendidas nesse programa foram: *a)* Embora tenha sido descoberto que as ações de adaptação relacionadas aos Recursos Hídricos já receberam alguma prioridade, o foco na construção de infraestrutura hídrica pode não ser vantajoso sem ações de adaptação com foco na capacitação também; *b)* O monitoramento e a avaliação de iniciativas nacionais, à medida que são desenvolvidos e implementados, podem revelar informações úteis. Revisar essas iniciativas a partir de uma perspectiva ampla permite que a reflexão finalmente melhore os resultados; *c)* Planos estratégicos de comunicação, que

podem incluir, por exemplo, workshops e identificação de parceiros-chave, devem ser emparelhados com qualquer estudo que leve informações importantes, a fim de apoiar a tomada de decisões baseadas em evidências; d) Organizações não-governamentais e outras organizações de terceiros podem ser usadas para fornecer uma análise crítica e objetiva de iniciativas governamentais (FMA, 2018b).

No que tange a experiência relatada dos Planos Locais de Adaptação à Ação, aplicados no Nepal, vale mencionar, que ela ao longo do tempo tem se transformado em uma Política Pública de Estado e não em uma Política Pública de Governo⁴¹, tendo em vista que vários outros relatórios mundiais citaram essa experiência em estudos anteriores. Por exemplo, em 2012, o Grupo de Especialistas dos Países Menos Desenvolvidos – LEG publicou o Relatório sobre os Planos Nacionais de Adaptação. Nessa publicação foi relatada a experiências dos Planos Locais de Adaptação à Ação do Nepal, implantados na região da Ásia-Pacífico desde 2010.

Segundo consta no Relatório do LEG o Nepal aprovou em 2010 o Marco Nacional do Plano de Ação Local para a Adaptação à Ação. De acordo com o documento os LAPAs tem dois objetivos: implementar medidas de adaptação e integrar a mudança do clima ao planejamento e implementação do desenvolvimento local. O Marco do LAPAs assegura que o processo de integração de resiliência à mudança do clima do planejamento local para o nacional se dê de baixo para cima e seja inclusivo, ágil e flexível. Ele identifica necessidades de adaptação local para reduzir os riscos e vulnerabilidades locais ao clima, e aumenta a resiliência (LEG, 2012).

Dentro desse contexto o Relatório do LEG cita outro exemplo dessa região que coopera também com as ações das LAPAs que é o Programa de Ação Nacional de Adaptação – PANA. O PANA foi criado com a ajuda de seis grupos de trabalho temáticos, cada qual coordenando uma área temática específica, com representantes de vários ministérios em cada grupo. Com base nesse processo de PANA, o governo instituiu também o Comitê de Coordenação de Iniciativas de Mudança do Clima com Várias Partes Interessadas – MCCICC, subordinado à Secretaria do Ministério do Meio Ambiente. O comitê visa promover uma resposta unificada e coordenada à mudança do clima no Nepal (LEG, 2012).

⁴¹ As políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011).

Gonzalez e Moser em um estudo científico investigaram o caso do segundo maior programa de microcrédito rural do Brasil, Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária. Para construção desse estudo os autores utilizaram como base as análises anteriores conduzidas no Nepal e Bangladesh por Agrawala e Maëlis (2010) para o contexto brasileiro (GONZALEZ; MOSER, 2015).

Tais dados evidenciam que as experiências do Nepal de Adaptação à Ação têm se tornando ao longo desses 10 anos em uma Política Pública de Estado, servindo até mesmo como base para demais estudos da área em localidades diversas. A execução dos LAPAs, a criação do PANA e, não menos importante a implantação do Comitê de Coordenação de Iniciativas de Mudança do Clima com Várias Partes Interessadas – MCCICC, demonstram que em relação a adaptação às mudanças climáticas tais ações no contexto da região da Ásia, em certa medida, encontram-se estrategicamente bem estruturadas. Essa interação das ações de maneira holística nesse processo poderá promover o critério defendido por Evans (2003) do “do fim-em-si-mesmo”.

Ao apreciar os vários relatos das experiências da aplicabilidade dessas ações na região da Ásia-Pacífico, verificou-se que a metodologia aplicada nessas ações converge nitidamente com as abordagens do Controle e Gestão Social, uma vez que os focos desses conceitos, como já referido nas seções anteriores, é propiciar a participação social, visando ao final de todos os processos de gestão o bem comum.

Os desafios inerentes à região da Ásia-Pacífico são inúmeros e complexos, envolvendo em um único conjunto uma gama de questões sociais, econômicas e ambientais. As consequências desse cenário são devastadoras conforme dados supracitados e suas implicações tem causado crescentes perdas humanas, econômicas e ambientais.

Por isso, alude-se que a Governança Hídrica seja um processo no qual a sociedade planetária é incentivada a aplicar, em certa medida, a perspectiva do Interesse Bem Compreendido – IBC nos processos de tomada de decisão relativos à gestão dos Recursos Hídricos para manter um equilíbrio entre o crescimento econômico e a segurança hídrica sustentável. Posto isso, acredita-se que seja necessário que a sociedade planetária perceba a água como um RUC e direcione as ações desenvolvidas no âmbito dos processos de Governança Hídrica de modo que os interesses privados estejam em equilíbrio com o interesse coletivo, executando assim a lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC no âmbito dos Recursos Hídricos.

Ações que possibilitam a participação da comunidade local e demais organizações não governamentais e de terceiros no processo de Governança Hídrica, como o exemplo aludido dos Planos Locais de Adaptação à Ação aplicados no Nepal, são modelos de práticas de gestão que sublinham que entre os mecanismos e ações da governança dos Recursos Hídricos se situa a participação social como um elemento fundamental para se aprimorar o desenvolvimento sustentável dos Recursos Hídricos, ainda mais em cenários tão delicados como os experimentados na região da Ásia e, infere-se neste, que tais práticas de gestão podem ser ainda aprimoradas via aplicabilidade da Gestão Social.

A segunda região analisada foi a da Europa. Esta região representa o segundo menor continente do mundo e ocupa cerca 10,280 milhões de km² e uma população estimada de 740 milhões de habitantes. As bacias de drenagem da maioria dos rios europeus residem em áreas que recebem fortes precipitações, incluindo a neve (FMA, 2018c).

O volume de água e a descarga dos rios da Europa são regidos por fatores que incluem condições locais de precipitação, neve fundida e porosidade da rocha. Em consequência, os rios na área ocidental têm mais volume e maiores descargas no inverno e estão no seu mínimo no verão. Em áreas de clima montanhoso e continental, graças ao escoamento de neve, os rios são mais altos na primavera e no início do verão. Os rios mais longos do continente têm regimes complexos, já que suas bacias se estendem a áreas de clima contrastante. Embora as medidas de compensação tenham reduzido o problema, a inundação é uma ameaça contínua (FMA, 2018c).

O acesso a serviços sanitários gerenciados de forma segura continua a ser um desafio em muitos países, especialmente em áreas rurais. Enquanto a situação é particularmente grave para uma grande parte da população no Leste Europeu, no Cáucaso e na Ásia Central, muitos cidadãos da Europa Ocidental e Central, assim como da América do Norte, também sofrem com a falta ou com o acesso desigual aos serviços hídricos e sanitários. Com frequência, as desigualdades estão relacionadas a diferenças socioculturais, a fatores socioeconômicos e ao contexto geográfico (UNESCO, 2019).

O aumento das demandas de água pelas centrais térmicas e pela indústria e, em menor medida, as necessidades domésticas tornam as terras altas europeias pouco povoadas e pouco industrializadas, que oferecem excedentes de água, indispensáveis para as terras baixas. A poluição da água tem sido especialmente grave na seção do Reno abaixo de Basileia, Suíça e no Ruhr, Lagos de Genebra e de Garda (Suíça e Itália, respectivamente) e muitas áreas da

Europa Oriental. Em reação à escassez, a água é, como na Tamisa e no Elba, reciclada muitas vezes (FMA, 2018c).

Alguns exemplos importantes sobre a participação da sociedade civil no processo de governança da água foram detectados nos documentos avaliados relativos à região da Europa. Por exemplo, no Relatório Europeu sobre Água, publicado no Fórum Mundial das Águas – FMA foram apresentados dados da execução de uma pesquisa sobre a relevância de temas e tópicos inerentes a Governança Hídrica, na qual os interessados europeus eram gentilmente convidados a fazer uma breve descrição da temática. Os dados do estudo mostram que foram recebidas 100 respostas de diferentes países e tipos de partes interessadas, com grande representatividade da sociedade civil (34% das respostas identificadas) e agências de águas (24% das respostas identificadas) (FMA, 2018c).

Esse dado é relevante para o presente artigo, pois comprova que os europeus têm participado do processo de governança dos Recursos Hídricos e, em certa medida têm buscando influenciar nas decisões que afetam direta ou indiretamente suas vidas. A participação da sociedade no gerenciamento da coisa pública possibilita acertos na tomada de decisão e permite o desenvolvimento deliberativo (EVANS, 2003). O protagonismo não deve estar na mão de poucos, mas sim de todos aqueles a serem afetados por uma decisão. Nesse sentido, considera-se que “o bem comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república é o norte” (TENÓRIO, 2012, p. 31).

No relatório Europeu os dados foram apresentados de acordo com vários princípios do processo de Governança Hídrica. Para este estudo vale mencionar os dados do décimo princípio: Participação das partes interessadas. O relatório cita a existência de três iniciativas de relevância para este princípio:

- i. Um novo Fórum Nacional Independente da Água foi lançado, o que poderá proporcionar o envolvimento e a discussão dos cidadãos em nível nacional. A primeira tarefa deste fórum foi revisar e comentar o projeto do Plano de Gestão da Bacia Hidrográfica;
- ii. Criação de Evento Anual Nacional de Partes Interessadas em 2015, onde todas as partes interessadas nacionais são convidadas a fazer um balanço dos progressos realizados até à data e a debater e discutir as próximas etapas. A Irlanda é um país relativamente pequeno e eventos como este são muito produtivos, pois as pessoas

do lado oposto e contrárias ao argumento tendem a conhecer-se bastante bem e isso tende a encorajar um debate aberto e honesto;

- iii. Foi criado um Escritório de Água e Comunidade da Autoridade Local – LAWCO, tem como parte de suas operações, 14 funcionários da comunidade de água estrategicamente localizados em todo o país cujo trabalho é envolver-se com as comunidades locais e incentivá-las a se envolverem mais em projetos de gestão e proteção hídrica (FMA, 2018c).

A Europa é uma região particularmente interessante para comparar e discutir diferentes sistemas de Governança Hídrica. De um país continental abundante em água, como a Suécia, a um país insular escasso em água, como Malta, as diferenças são imensas. No entanto, todos estão vinculados por uma Diretiva-Quadro Europeia sobre a Água – DQA que é bastante específica em termos de Governança Hídrica. De qualquer forma, a implementação de um modelo de desenvolvimento apropriado exige a participação de diferentes atores, empenho político, capacitação e, acima de tudo, Governança Hídrica eficiente e eficaz, em grande parte baseada na confiança e envolvimento de todas as partes interessadas (FMA, 2018c).

A Política Européia sobre a Água pode ser dividida resumidamente em três períodos. Inicialmente (1975-1988), ela visava, em primeiro lugar, à fixação de normas de qualidade para diferentes tipos de uso da água. Em seguida (1988-1996), ela se concentrou sobre as fontes de poluição, a fim de proteger a água. Enfim, posteriormente ela passou a dar ênfase a uma política integrada e centralizada via DQA. (MACHADO, 2003).

A DQA foi laborada pela Comissão Européia, a fim de melhorar a eficácia da política da água e harmonizar o conjunto das diretivas, objetivando lutar contra a poluição da água, foi adotada pelos Estados-membros e pelo Parlamento europeu desde 2000. Ela estabelece um quadro geral para a proteção de todas as águas subterrâneas e superficiais, nelas compreendidas as águas costeiras, fixando resultados a serem alcançados pelos Estados-membros em prazos compreendidos entre os anos de 2003 e 2027. A coordenação é a sua palavra-chave desse processo (MACHADO, 2003).

Na Diretiva-Quadro Europeia sobre a Água a água é considerada um bem essencial para a vida com importantes conotações econômicas, sociais e ambientais. Esta diretriz prevê a questão ética (informação e participação do público) e tenta “unificar” (apesar das grandes diferenças) os critérios de gestão, demanda e “cultura” da água, para convergir em termos de

qualidade e meio ambiente, o cuidado na utilização do recurso e medidas que estimulem a economia e promovam uma gestão mais eficiente e a participação do setor privado e dos usuários (FUNES, 2013). O processo de consolidação das ações e mecanismos implantados na Diretiva-Quadro Europeia indica que ela se tornou ao longo desses anos em uma ação de referência no âmbito das Políticas Públicas de Estado no setor dos Recursos Hídricos.

Assim como na Ásia a Europa também tem gerenciado ações estratégicas para adaptação à mudança do clima. Nesse sentido outro exemplo detectado nos dados da Região Europeia no que tange aos processos de adaptação à mudança do clima foi a implantação nas Regiões Periféricas Boreais dos Conselhos Comunitários. No âmbito desse programa “Mudança do Clima – Adaptação aos Impactos, de Comunidades das Regiões Periféricas Boreais”, várias estratégias de adaptação à mudança do clima foram criadas pelas comunidades locais na Suécia, Finlândia, Noruega, Groenlândia e Escócia (LEG, 2012). Apesar de todas as limitações ainda existentes no âmbito dos Conselhos, não se pode negar que eles são espaços adequados para o efetivo exercício do Controle Social tanto no nível local, quanto no global.

Outro exemplo importante da região encontrado nos dados avaliados foi a experiência da Comissão Internacional para a Proteção do Rio Danúbio – ICPDR. Esse experimento é uma exigência do artigo 14 da Diretiva-Quadro Europeia sobre a Água – DQA. A Comissão Internacional para a Proteção do Rio Danúbio – ICPDR envolve a participação pública mediante dois meios: em primeiro lugar, por meio do envolvimento ativo de organizações observadoras em nível de reuniões de grupos de especialistas e reunião plenária; e, em segundo lugar, por intermédio de atividades que garantam um alto nível de consulta pública no desenvolvimento dos planos - como oficinas de partes interessadas, pesquisas online ou chamadas públicas para a apresentação de comentários sobre os projetos (FMA, 2018c).

O relatório da Região da Europa cita, além disso, que a sociedade civil pode ser envolvida de forma mais significativa no trabalho do ICPDR se os representantes estiverem bem informados sobre os objetivos e a estrutura, informações públicas, iniciativas educacionais e atividades de divulgação apoiam a participação pública do ICPDR. Por essa razão são executadas algumas ações, como: o Dia do Danúbio, a Caixa do Danúbio e a publicação da revista Danube Watch. O ICPDR é uma das únicas Comissões a ter um perito especializado em questões de participação pública (FMA, 2018c).

Os meios variados de promoção da participação social são importantes nesse debate. Neste sentido, vale citar o posicionamento de autores como Castro (2008) e Cançado e Rigo

(2014) sobre o debate dos níveis adequados para o desenvolvimento da participação da sociedade. Segundo os autores, a escala mais apropriada para a Gestão Social consiste na gestão local, o que não diverge do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, que, conforme aludido por Shimizu *et al.* (2013), flui melhor no âmbito do poder local.

Cançado e Rigo (2014, p. 65) expõem o nível local como a escalearidade adequada para a Gestão Social, tendo como base desta argumentação a participação direta, e para que esta aconteça as Tecnologias da Informação e Comunicações – TICs – tornam-se essenciais. Vale ressaltar que tais autores não descartam, também, a possibilidade de existência de espaços mais amplos para o desenvolvimento da Gestão Social, que, de igual modo, seriam viabilizados com o auxílio e suporte das TICs, como se verifica nos exemplos aplicados na região de Europa via consultas públicas online.

Após a sistematização dos dados relativos a região da Europa, pode-se perceber que a participação social nessa região é bastante expressiva e legalmente institucionalizada via Diretiva-Quadro Europeia sobre a Água – DQA. Tais exemplos sugerem caminhos relevantes de possibilidades e aberturas para que seja aplicado no processo de Governança Hídrica o Controle Social via Gestão Social.

A Região América e Caribe apresenta uma grande heterogeneidade na distribuição espacial dos Recursos Hídricos e concentra cerca de 45% dos Recursos Hídricos mundiais. Na América do Sul, os rios mais caudalosos nascem nas cordilheiras e fluem até o oceano Atlântico com destaques para os rios Amazonas, Paraná (Prata) e Orinoco. Outros rios como São Francisco, Tocantins e Parnaíba formam os principais rios do planalto sul-americano. O subcontinente possui aquíferos marcantes como o Guarani, além de inúmeros lagos naturais e artificiais de grande extensão como o Titicaca, a Lagoa Mirim e a Lagoa dos Patos (FMA, 2018d).

Devido à sua alongada disposição sul-norte há uma grande variedade de climas, com a presença de pelo menos dez tipos climáticos, que vão desde o Polar, no extremo norte, ao semiárido no Nordeste do Brasil e na região fronteira do México com os Estados Unidos. Há também climas de Montanha, Mediterrâneo, Temperados, Tropicais, Subtropicais, Equatoriais e muitos outros. A região, com uma precipitação média anual de 1.600 milímetros e um escoamento médio de 400 mil metros cúbicos por segundo, concentra quase um terço dos Recursos Hídricos mundiais. Sua população é apenas 6% do total mundial, e sua área é de 13% (FMA, 2018d).

No entanto, a região apresenta uma grande heterogeneidade na distribuição espacial dos Recursos Hídricos, de modo que simultaneamente contém o deserto mais seco do mundo, com precipitação praticamente inexistente e áreas com um regime hiper-hídrico (FMA, 2018d).

A América Latina e o Caribe são a região com maior diversidade biológica do Planeta, com 6 dos 17 países megadiversos. Também possui quase um quarto das espécies de peixes do interior do mundo. Foram reconhecidos 334 na lista RAMSAR⁴² cobrindo 51,3 milhões de hectares, distribuídos principalmente na Bolívia, Brasil, México e Peru. A região é o lar das mais extensas zonas húmidas do mundo, Llanos de Moxos, na Bolívia, com uma área de 7 milhões de hectares, que regula a hidrologia de extensas áreas do continente (FMA, 2018d).

Em muitos países, a descentralização deixou o setor de abastecimento de água e saneamento com uma estrutura altamente fragmentada, composta por inúmeros prestadores de serviço, sem reais possibilidades de alcançar economias de escala ou viabilidade econômica, e sob a responsabilidade de administrações municipais desprovidas dos recursos e incentivos necessários para abordar de forma efetiva a complexidade dos processos envolvidos na prestação de serviços. A descentralização também reduziu o tamanho das áreas atendidas pelos serviços e as tornou mais homogêneas, o que limita as possibilidades de subsídios cruzados e facilita o processo de marginalização de grupos de renda baixa para longe da prestação de serviços. (UNESCO, 2019).

Dentre as ações dessa região relacionadas com o exercício da participação da sociedade no processo de governança da água destaca-se a sondagem na internet chamada “As Américas a caminho do 8º Fórum Mundial da Água em Brasília: Consulta online”, realizada pelo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em conjunto com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Nessa chamada pessoas do mundo todo poderiam colaborar e influenciar as discussões do fórum compartilhando ideias, experiências e soluções para aperfeiçoar o gerenciamento da água nas Américas (FMA, 2018d).

Foram recebidas 116 respostas, das quais noventa 90 eram válidas para a região. Representantes da sociedade civil, governo e setor privado compartilharam sua opinião na consulta online. Mais de 90% dos participantes eram da Região Américas. As Regiões Ásia, África, Europa também contribuíram para essa conversa representando respectivamente 6%,

⁴² A Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional (ou, Lista de Ramsar) é o instrumento adotado pela **Convenção Ramsar** – tratado intergovernamental aprovado em encontro realizado na cidade iraniana de Ramsar -, que fornece a estrutura para ação nacional e cooperação internacional para a conservação e uso racional das zonas úmidas e seus recursos (RAMSAR, 2020).

2% e 1% dos participantes (FMA, 2018d). Apesar da relevância dessa consulta no cenário da Governança Hídrica, não se pode deixar de citar que o retorno recebido foi pequeno para abrangência que a temática requer, evidenciado com isso que se faz oportuno buscar níveis de participação mais elevados, bem como estimular a automobilização da sociedade nas questões hídricas dessa região (LINDEMEYER; MORETTO NETO, 2018).

E mais da metade dos entrevistados eram representativos de ONGs, universitários, academia, universidades e cidadãos. A América do Sul teve a maior presença com quase 60% dos entrevistados, destacando a participação do Brasil, o anfitrião desta 8ª edição do FMA, seguido pelo Chile. A América Central e a do Norte tiveram nível de participação similar com 15% cada uma. A Ásia e o Caribe participaram respectivamente com 8% e 2% (FMA, 2018d).

Os principais temas selecionados pela sociedade civil foram o clima, as pessoas e os ecossistemas com mais de 60% das preferências. Financiamento foi o menos votado com 9%. Em relação a questões transversais, quase metade dos participantes escolheu a governança como a questão mais relevante, seguida de Capacidade e Compartilhamento com 31% e 2%, respectivamente (FMA, 2018d).

Tais dados evidenciam que para a sociedade no âmbito da gestão dos Recursos Hídricos o tema financiamento, que resumidamente se atrela a Gestão Estratégica, não representa uma prioridade. Diante de cenários nos quais existem privações da água até mesmo para consumo próprio, as perspectivas da racionalidade instrumental dos Recursos Hídricos se tornam terceiro, quarto plano desse processo. Ratificando assim, que as concepções da abordagem da Gestão Social são equivalentes e oportunas para o devido aprimoramento da Governança Hídrica planetária, além de irem ao encontro dos anseios da própria sociedade a respeito dessa temática, como pode ser conferido nos dados supracitados.

Outra ação de destaque dessa região relatada no relatório refere-se ao projeto “Água no Grande Chaco”, que visa desenvolver ações de adaptação à mudança climática e desenvolvimento do processo de Governança Hídrica. Este estudo de caso trata da região americana do Chaco, território que contém a maior floresta densa da América do Sul, depois da Amazônia, ocupando 1.066.000 Km² de extraordinária biodiversidade. Quatro países compartilham essa região: Argentina (62,19%), Paraguai (25,43%), Bolívia (11,61%) e Brasil (0,77%). Suas grandes reservas de água, energia e terra são disputadas entre os interesses do modelo de economia extrativista e a luta dos camponeses e indígenas para sua conservação (FMA, 2018d).

O acesso à água é uma das prioridades identificadas tanto pelas comunidades, como pelo setor público da região. No entanto, as grandes distâncias, a dispersão geográfica, os escassos recursos dos governos locais e as mudanças climáticas impedem a resolução adequada do problema. Uma Rede de Organizações Sociais da região, chamada, Redes Chaco, propôs a criação do Programa SEDCERO⁴³ para gerenciar as ações coordenadas de vários atores sociais do Chaco americano, para garantir o acesso a água potável (para consumo, produção e saneamento), melhorando a adaptabilidade e a resiliência das populações mais vulneráveis às mudanças climáticas dessa região (FMA, 2018d).

Outra ação de evidência exposta no relatório foi o projeto “Água segura nas escolas, lições aprendidas com o México”. A população escolar rural do México vive um problema complexo, derivado da combinação entre a falta de acesso à água potável, desnutrição e consumo de bebidas açucaradas, o que traz consigo uma série de consequências negativas na saúde, no desenvolvimento físico e cognitivo de milhões de meninas e meninos.

O Programa Água Segura nas Escolas visou: (i) abordar o problema da desigualdade entre as escolas no México no acesso à água potável; (ii) resolver o problema de saúde pública que constitui o duplo fardo de doenças sofridas pelos mais vulneráveis no México: doenças infecciosas, associadas à má qualidade da água; e as crônicas, relacionadas ao consumo de bebidas açucaradas; (iii) desenvolve um modelo inovador de intervenção e tecnologias para áreas rurais dispersas e comunidades indígenas mediante sistemas de abastecimento baseados em infraestrutura de captação e treinamento para escolas que não estão conectadas à rede água canalizada; (iv) desenvolver habilidades de gestão, conhecimento e hábitos na comunidade educacional para melhorar a saúde; (v) compartilhar e divulgar soluções comprovadas e boas práticas no campo; (vi) envolver a comunidade pública, privada, sociedade civil e educacional em processos de gestão participativa da água e advoga em políticas públicas para alcançar mudanças sistêmicas (FMA, 2018d).

Outra ação encontrada nos dados dessa região foi a Estratégia de Adaptação à Elevação do Nível do Mar de San Diego Bay elaborada pelo Governo Local pela Sustentabilidade. A estratégia de adaptação foi elaborada pelo Governo Local, por meio de um processo colaborativo de consulta às partes interessadas no nível regional que abrangeu a maioria dos órgãos públicos e representantes do setor privado com um grande interesse no futuro de San Diego Bay (LEG, 2012).

⁴³ SEDEZERO, tradução livre.

Durante as várias oficinas desenvolvidas em San Diego Bay, as partes interessadas e os assessores técnicos elaboraram premissas comuns e recomendações consensuadas que devem constituir a base do planejamento da adaptação à mudança do clima da região. A estratégia de adaptação é um documento dinâmico que pode ser implementado pelos órgãos municipais e reavaliado à medida que surgirem novas informações nos próximos anos. A estratégia de adaptação consiste em dois componentes principais: Uma avaliação de vulnerabilidade que analisa como os recursos comunitários podem ser afetados pela elevação do nível do mar, e recomendações para desenvolver a resiliência desses recursos (LEG, 2012).

A Estratégia de Adaptação à Elevação do Nível do Mar de San Diego Bay elaborada mediante um processo colaborativo que resultou ao final em um documento contendo premissas comuns e recomendações consensuadas representa um exemplo claro de prática da Gestão Social, tendo em vista que ela é um processo de “[...] tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido [...]” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

Apesar da importância da gestão e uso dos Recursos Hídricos para o desenvolvimento social e econômico da América Latina e do Caribe, déficits importantes, tanto quantitativos como qualitativos, permanecem na segurança da água, cujo nível atual não está alinhado com as expectativas da população nem com suas necessidades produtivas, ambientais e sociais (FMA, 2018d).

A América Latina e Caribe é um continente em transformação, com uma grande dinâmica demográfica, processos ativos e mudanças sociais com a emergência de uma importante classe média, uma sensibilidade extraordinária às mudanças climáticas globais, um desenvolvimento produtivo acelerado no uso intensivo de recursos naturais e grande demanda por água, processo ativo de urbanização, transformações culturais na população levando a níveis mais altos de exigências de transparência e prestação de contas por parte das autoridades públicas (FMA, 2018d).

A região da América Latina e Caribe é a principal região do Planeta em termos de disponibilidade hídrica. E isso requer que todas as ações empreendidas nessa região no processo de Governança Hídrica se desenvolvam visando sempre o interesse do bem comum.

Por isso se faz indispensável existir nessa região instrumentos efetivos de Controle Social Planetário e, neste artigo, acredita-se que a Gestão Social representa uma possibilidade para colocar em prática as ações dessa modalidade de controle. Infere-se neste que quando a Gestão Social for praticada de forma íntegra, especialmente nos espaços deliberativos de

decisões públicas que gerenciam Recursos de Uso Comum – RUC, potencializará a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC como um processo social contínuo que fomentará a promoção do desenvolvimento deliberativo da água enquanto um bem comum planetário. Na região da América Latina e Caribe esse arranjo se torna ainda mais necessário, tendo em vista que tal região é um pilar para as demais.

A região da África Subsaariana possui uma extensão de 32,2 milhões de km², sendo dois terços (66%) da sua área de superfície coberta por terras áridas e semiáridas, incluindo o Saara - o maior deserto não polar do mundo. Apenas 26,9% da superfície do continente é de terra cultivável viável. O continente africano é composto por 55 estados com uma população combinada de 1,256 bilhões, que representa 16,6% da população mundial (FMA, 2018e).

O relatório regional da África apresentado em Brasília no 8º FMA, indica que o continente africano está bem dotado de Recursos Hídricos, mas enfrenta muitas questões, incluindo a distribuição desigual dos Recursos Hídricos no espaço e no tempo; degradação generalizada das bacias hidrográficas primárias pelo crescimento populacional e expansão agrícola; poluição da água; aumento dos impactos das catástrofes causadas pela água, decorrentes da mudança e variabilidade climática; desenvolvimento muito baixo de infraestrutura de Recursos Hídricos, baixos níveis de acesso à água potável e saneamento gerido de forma segura, capacidade institucional fraca e fracos sistemas de gerenciamento de dados e conhecimento (FMA, 2018e).

As pessoas que vivem em áreas rurais respondem por cerca de 60% do total da população na África Subsaariana, e muitas delas permanecem na pobreza. Em 2015, três de cinco moradores de zonas rurais da região tinham acesso a pelo menos um fornecimento básico de água, enquanto apenas um em cinco tinha acesso pelo menos ao saneamento básico. Cerca de 10% da população ainda bebia água superficial não tratada, e muitas pessoas pobres nas áreas rurais, em especial mulheres e meninas, gastavam um tempo considerável coletando água (UNESCO, 2019).

Mais da metade do crescimento populacional estimado até 2050 ocorrerá na África (mais de 1,3 bilhão de pessoas, dos 2,2 bilhões em todo o mundo). Contudo, fornecer acesso a serviços de água, saneamento e higiene para essa população crescente não é o único desafio da África, pois a demanda por energia, alimentos, empregos, assistência médica e educação também irá aumentar. O crescimento populacional aumenta especialmente em áreas urbanas e, sem o planejamento adequado, isso pode levar a um aumento dramático das favelas (UNESCO, 2019).

A África tem cinco tipos principais de ecossistemas: ambientes costeiros; desertos e semidesertos; ambientes de montanha; pastagem de savana; e florestas. Sob cada um desses principais tipos de ecossistema há muitos subtipos. A África é ricamente dotada de uma fauna e flora altamente diversificadas. Os ecossistemas da África são o lar de mais de 50 mil espécies de plantas conhecidas, 1.000 espécies de mamíferos e 1.500 espécies de aves. Os ecossistemas da África fornecem uma ampla variedade de bens e serviços, cuja exploração apoia meios de subsistência para milhões de pessoas no continente. Mas os ecossistemas estão sob pressão crescente e sua biodiversidade está em um declínio rápido de uma diversidade de condutores (FMA, 2018e).

Dentre as ações empreendidas no Continente para o enfrentamento dos desafios supracitados, algumas medidas merecem destaque para o presente estudo, como por exemplo, a Contabilização da Riqueza e a Avaliação do Ecossistema; Adaptação Baseada no Ecossistema de infraestrutura verde; Pagamento por Serviços Ecossistêmicos – PSE e Fluxos Ambientais (fluxos eletrônicos), que representam algumas das ferramentas disponíveis para os gestores ambientais (FMA, 2018e).

De acordo com relatório regional da África todas essas abordagens foram aplicadas em vários lugares do continente, mas foram principalmente introduzidas em escala piloto. O maior fator que retém o aprimoramento dessas abordagens é a capacidade técnica limitada no continente e, em geral, continua a ser pouco consciente dessas abordagens entre as partes interessadas do setor (FMA, 2018e).

Existe uma iniciativa no sul da África apoiada pela Alemanha (Ministério Federal da Educação e Pesquisa) que também se destacou nesta revisão, em termos de avanços e ações inovadoras empreendidas na gestão dos Recursos Hídricos, conhecida como Centro de Serviço de Ciências do Sul da África para Mudanças Climáticas e Gestão de Terras Adaptativas – SASSCAL, que envolveu cinco países africanos - Angola, Botswana, Namíbia, África do Sul e Zâmbia (FMA, 2018e).

Os objetivos desta iniciativa foram (a) realizar pesquisas em adaptação às mudanças climáticas e à gestão sustentável da terra; (b) fornecer produtos, serviços e informações para a tomada de decisões; e (c) contribuir para a criação de uma sociedade baseada no conhecimento por intermédio de programas de desenvolvimento de capacidades acadêmicas e não acadêmicas. Esta iniciativa estabeleceu recentemente mais de 100 estações meteorológicas nos cinco países, contribuindo assim para o fortalecimento da coleta de dados climáticos (FMA, 2018e).

Outra iniciativa que merece notoriedade neste artigo diz respeito à contribuição da sociedade civil para a provisão de serviços de água e saneamento, realizada na Uganda pela Rede de ONGs de Água e Saneamento. A Rede de ONGs de Água e Saneamento – UWASNET é o órgão nacional para as Organizações da Sociedade civil – OSCs no setor de água e meio ambiente de Uganda. As organizações da sociedade civil que operam no setor de água, mediante abordagem setorial do país, e sob a coordenação da UWASNET, contribuem de forma importante para a consecução de metas nacionais de água e saneamento e, por meio disso, contribuem para o objetivo do plano de desenvolvimento nacional de erradicação da pobreza. A UWASNET tem um total de 261 ONGs membros trabalhando em diferentes partes de Uganda, e tendo intervenções em uma ampla gama de temas, um dos quais é água e saneamento (FMA, 2018e).

A colaboração e a coordenação entre as OSCs e os Governos Locais levaram à melhoria da informação, a não duplicação de serviços (entre o governo e as OSC) e a prevenção de conflitos de interesse nas atividades. O UWASNET fornece um exemplo de uma parceria mutuamente benéfica entre governo e sociedade civil para o desenvolvimento nacional (FMA, 2018e).

Na maioria dos países da África Subsaariana, as dotações orçamentárias para o setor de água e saneamento são inadequadas para fechar a lacuna entre a prestação de serviços e a demanda por serviços. Isso cria uma necessidade de fontes alternativas de financiamento para ajudar a reduzir o déficit de financiamento (FMA, 2018e).

Nesse sentido, no âmbito da gestão orçamentária, uma ação importante foi desenvolvida pelo Grupo de Defesa do Orçamento da Sociedade Civil – CSBAG - um grupo de pressão de Uganda. Esse grupo realizou um estudo em 2016 para avaliar os mecanismos de financiamento que estão sendo empregados no Programa Água, Saneamento e Higiene – WASH e recomendar opções de financiamento alternativas para melhorar o financiamento do programa. O estudo identificou dois mecanismos de financiamento alternativos utilizados no Quênia e Uganda com grande potencial de ampliar o escopo do financiamento WASH e melhorar os esforços para estender os serviços aos não atendidos. Os dois mecanismos foram Parcerias Público-Privadas e Tarifa e Financiamentos Reembolsáveis (FMA, 2018e).

Uma história de sucesso local do Mecanismo de Finanças Tarifárias e Reembolsáveis encontra-se no oeste do Quênia, onde as comunidades de baixa renda nas cidades de Kisumu e Nakuru obtiveram acesso à água barata e limpa por intermédio de acordos de financiamento inovadores envolvendo bancos comerciais locais, provedores de serviços de água e os

moradores urbanos de baixa renda sob o Programa Sustentável Hídrico e de Saneamento na África – SUWASA. O projeto do Quênia ajudou os serviços públicos em Kisumu e Nakuru a desenvolver propostas de financiamento de infraestrutura barata, apoiou os bancos para determinar a capacidade de crédito dos serviços públicos e trabalhou com os consumidores para entender sua demanda e vontade de pagar pela água (FMA, 2018e).

Tais dados demonstram que os subsídios que promovem uma maior participação da comunidade empoderam grupos vulneráveis a destinar recursos em prol das suas próprias prioridades (UNESCO, 2019). Isso releva o Evans (2003) mencionou que as instituições deliberativas parecem, de fato, serem eficazes ao engajarem a energia dos cidadãos comuns no processo de escolha social, satisfazendo, assim, o critério “do fim-em-si-mesmo”.

O relatório descreve a situação da água na região do Mediterrâneo, com muitos desafios, o que difere consideravelmente de país para país, mas inclui a pressão demográfica, a agitação política, e outros conflitos armados, as pressões ambientais, a poluição do Mar Mediterrâneo, as alterações climáticas, a extrema escassez de recursos de água doce e nem sempre um ambiente institucional adequado para atacar problemas de água (FMA, 2018f).

Nas projeções futuras a mudança climática será mais severa no oeste e no sul dessa região. A adaptação a isso é um grande desafio de governança em que todos os esforços possíveis, institucionais e financeiros são necessários. Onde adaptação climática é muito mais uma questão nacional, o componente regional é importante para a partilha de conhecimento e modelagem de mudanças climáticas regionais (FMA, 2018f).

O financiamento suficiente e sustentável de serviços públicos de água é fundamental para o desenvolvimento humano e a proteção ambiental na região do Mediterrâneo, onde há uma falta de dados sobre os fluxos financeiros. O planejamento deve incluir as alterações climáticas e considerações sobre o nexo água-energia. O desenvolvimento de capacidades é necessário para que as agências governamentais façam projetos financiáveis e que atraiam financiadores e seus próprios governos. Além disso, o envolvimento da sociedade civil na gestão da água é essencial e deve incluir uma ampla gama de partes interessadas em qualquer fase de um projeto. O investimento do setor privado deve ser encorajado e devidamente regulamentado (FMA, 2018f).

A sociedade civil geralmente é organizada mediante Organizações Não Governamentais – ONGs que, na região do Mediterrâneo, desempenham um papel importante na gestão da água. Existem ONGs globais/regionais, como Amigos da Terra, Instituto Internacional da Água de Estocolmo – SIWI, o Fundo Mundial para a Natureza – WWF, o

Instituto Mediterrâneo de Prospectiva Econômica Mundial – IPE-MED e, em certa medida, organizações de redes de várias partes interessadas (incluindo também governos), como a Parceria Mundial para a Água – GWP, o Conselho Colaborativo de Abastecimento Hídrico e Saneamento – WSSCC e a União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, que desempenham um papel importante nas questões hídricas no Mediterrâneo. Além disso, existem muitas ONGs nacionais relacionadas à Água e ao Meio Ambiente, tanto nos países do norte como do sul do Mediterrâneo (FMA, 2018f).

O relatório cita que tais ONGs que representam a Sociedade Civil são os vigilantes para estabelecer e implementar políticas, estratégias e ações governamentais e, ao mesmo tempo, desenvolver iniciativas que influenciem a formulação de políticas a partir da perspectiva da sociedade civil ou convidar os governos a prestar contas de suas ações. De acordo com os dados do relatório as ONGs da sociedade civil são valorizadas em seus países para ajudar no desenvolvimento, mas não para suas intervenções políticas (FMA, 2018f).

De acordo com os dados dessa região as OSC têm desempenhado um papel na incorporação do direito humano sobre o acesso a água potável e saneamento na provisão e regulamentação de serviços por intermédio de um processo participativo de várias partes interessadas. No que diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, há consenso geral de que as parcerias com a sociedade civil devem desempenhar um papel crucial na sua realização, mas esta parceria ainda não está bem desenvolvida em todos os países.

Além disso, as OSC podem desempenhar um papel importante na gestão comunitária da água, que se torna cada vez mais importante em toda a Região do Mediterrâneo. Consta no relatório que o envolvimento das OSC aumentará a transparência e a responsabilização da tomada de decisões, aumentará o senso de propriedade e confiança e criará uma visão coletiva sobre a gestão dos Recursos Hídricos (FMA, 2018f).

Uma ação destacada no relatório refere-se aos avanços alcançados por meio da participação das Associações de Usuários de Água no Egito. Tais associações tem promovido uma série de debates sobre os financiamentos aplicados, que se referem não apenas ao escopo egípcio, mas a toda a região, e levam em conta os dados e informações fornecidos pela Comunidade de Irrigadores Euro-Mediterrânicos EIC, da qual o Egito é um membro muito ativo (FMA, 2018f).

A região do Mediterrâneo se confrontada com as demais regiões já arroladas representa a que menos apresentou nos relatórios avaliados casos concretos que

demonstrassem ações que envolviam a participação da sociedade no gerenciamento dos Recursos Hídricos dessa região, comprovando assim, certa carência de ações de participação social no âmbito da gestão das águas nesta região.

A Região Árabe, por sua vez, foi a única que não apresentou ao Fórum Mundial das Águas o seu relatório regional. Por essa razão não foi possível avaliar as ações adotadas pelas instituições de tomada de decisão coletiva dessa respectiva região. A não existência do Relatório Regional por si só já revela um dado importante de uma possível inércia dessa região com as práticas de governança internacional dos Recursos Hídricos, levando em consideração a relevância proporcionada pelo Fórum Mundial das Águas para o debate e aprimoramento dos processos de Governança Hídrica mundial.

A seguir apresentam-se as especificidades das ações desenvolvidas pela sociedade na gestão das águas no cenário nacional.

4.2 A participação social na gestão das águas no cenário nacional

Neste tópico apresentam-se os dados referentes a gestão das águas no cenário nacional, com foco especial para a participação social. As informações exibidas a seguir advêm essencialmente da sistematização, organização e categorização das implicações obtidas na revisão narrativa realizada nos relatórios oficiais e em demais fontes.

Um dos relatórios oficiais utilizados básicos para construção do debate proposto nesta seção foi o “Relatório Conjuntura”, que consiste em um relatório emitido pela Agência Nacional das Águas – ANA e representa, na esfera federal, a referência para o acompanhamento sistemático da situação dos Recursos Hídricos no país. Além do mais, é uma fonte estruturada de dados e informações disponibilizada a toda a sociedade brasileira de maneira eletrônica quando da publicação de seu encarte no site oficial da ANA. Os relatórios do Conjuntura auxiliam algumas ações governamentais, além de subsidiar informações importantes para os diversos Conselhos e Comitês (ANA, 2018). Por tais razões os dados a seguir foram fundamentados nas informações publicados no último Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil de 2018 (referente a 2017).

O Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo. Isso traz um aparente conforto, porém, os Recursos Hídricos estão distribuídos de forma desigual no território, espacial e temporalmente. Esses fatores, somados aos usos da água pelas diferentes atividades econômicas nas bacias hidrográficas brasileiras e os

problemas de qualidade de água, geram inúmeros conflitos no âmbito da Política Nacional dos Recursos Hídricos (ANA, 2018).

Em média, cerca de 260 mil m³/s de água escoam pelo território brasileiro. Apesar da abundância, cerca de 80% desse total encontra-se na região Amazônica. Uma parcela desse escoamento é destinada para os diversos usos da água. Dados mais atuais estimam que a disponibilidade hídrica superficial no Brasil é em torno de 78.600 m³/s ou 30% da vazão média, sendo que 65.617 m³/s correspondem à contribuição da bacia amazônica ao total do País (ANA, 2018). Tais dados demonstram que a distribuição hídrica no território brasileiro é bem desigual, por isso, faz-se necessário a implantação de políticas robustas para compreender tamanha complexidade e, na sequência propor ações possíveis e compatíveis para um país com dimensões continentais.

Além da disponibilidade de água superficial garantida pela vazão dos rios e pelos reservatórios, estima-se que a disponibilidade de água subterrânea no Brasil seja em torno de 14.650 m³/s. Da mesma forma como ocorre com as águas superficiais, sua distribuição pelo território nacional não é uniforme, e as características hidrogeológicas e produtividade dos aquíferos são variáveis, ocorrendo regiões de escassez e outras com relativa abundância (ANA, 2018). Essa não uniformidade não é exclusiva do Brasil, como já supracitado, ela faz parte de todo o processo hídrico planetário, nesse sentido se percebe claramente que nada é uniforme nessa temática e, isso torna o processo de governança hídrico extremamente complexo e heterogêneo, requerendo em virtude de tais particularidades uma política pública efetiva que envolva todos os atores.

As águas no território brasileiro percorrem 12 regiões hidrográficas, definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH. A lógica da hidrografia é diferente da organização político administrativa, o que implica no gerenciamento da dinâmica territorial pela ANA e por órgãos gestores de Recursos Hídricos das Unidades da Federação. Cerca de 80% da água superficial do país encontra-se na Região Hidrográfica Amazônica que, por outro lado, possui baixa densidade demográfica e pouca demanda por uso de água (ANA, 2018).

As características das regiões hidrográficas brasileiras são distintas, o que faz com que algumas sejam mais críticas como a RH Atlântico Nordeste Oriental, com boa parte de sua área inserida no Semiárido brasileiro, e a RH Atlântico Sul, em que é expressiva a retirada de água para irrigação de grandes lavouras de arroz pelo método de inundação. Chama atenção também a situação das RHs Atlântico Leste e São Francisco, que apresentam demandas

consideráveis em relação às suas disponibilidades hídricas. No Semiárido, fatores como baixos índices de precipitação (inferiores a 900 mm), temperaturas elevadas durante todo o ano e altas taxas de evapotranspiração, dentre outros, contribuem para o balanço hídrico desfavorável (ANA, 2018).

A demanda por uso de água no Brasil é crescente, com aumento estimado de aproximadamente 80% no total retirado de água nas últimas duas décadas. A previsão é de que, até 2030, a retirada aumente 24%. O histórico da evolução dos usos da água está diretamente relacionado ao desenvolvimento econômico e ao processo de urbanização do país (ANA, 2018).

O principal uso de água no país, em termos de quantidade utilizada, é a irrigação. Esse uso corresponde à prática agrícola que utiliza um conjunto de equipamentos e técnicas para suprir a deficiência total ou parcial de água para as culturas, e varia de acordo com a necessidade de cada cultura, tipo de solo, relevo, clima e outras variáveis. Normalmente, a irrigação permite uma suplementação do regime de chuvas, viabilizando o cultivo em regiões com escassez mais acentuada de água, como o Semiárido, ou em locais com períodos específicos de seca, como a região central do Brasil (ANA, 2018).

Os conflitos pelo uso da água decorrem do desequilíbrio entre os usos e os aspectos de quantidade e de qualidade de água. Essa criticidade pode ser agravada por fatores, como, por exemplo, os eventos extremos, o aumento acentuado do desmatamento e a falta de investimento em infraestrutura hídrica. Os padrões de distribuição das chuvas variam naturalmente e apresentam eventos extremos decorrentes do seu excesso ou da escassez. Estiagens, secas, enxurradas e inundações representam a grande maioria dos desastres naturais ocorridos no Brasil (ANA, 2018).

Dos 5.570 municípios brasileiros, 2.680 (48%) decretaram Situação de Emergência – SE ou Estado de Calamidade Pública – ECP devido a cheias pelo menos uma vez de 2003 a 2017. Cerca de 89% (2.375) desses municípios localizam-se nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste. Quanto a seca ou estiagem, cerca de 51% (2.839) dos municípios brasileiros decretaram SE ou ECP no mesmo período (ANA, 2018).

Em 2017, cerca de 3 milhões de pessoas foram afetadas por cheias (alagamentos, enxurradas e inundações) no Brasil. O dano humano mais perceptível em função das cheias é a perda da residência das pessoas afetadas. Danos mais graves (óbitos, desaparecimentos, enfermidades e ferimentos) afetaram menos de 5% dessas pessoas. (ANA, 2018).

No que se refere à crise hídrica, em 2017, cerca de 38 milhões de pessoas foram afetadas por secas e estiagens no Brasil, quase 13 vezes mais que por cheias. Foram quantificados 2.551 eventos de seca associados a danos humanos, quase 4 vezes mais que os de cheias (661). Cerca de 80% das pessoas afetadas por secas em 2017 vivem na Região Nordeste. Bahia, Ceará e Pernambuco totalizaram 55,5% dos registros do país. No Distrito Federal foi registrada a maior média de pessoas afetadas por evento de seca, pelo fato que toda a população foi afetada pelo racionamento de água no ano de 2017 em função da crise hídrica que se instaurou na capital federal (ANA, 2018).

Tais dados demonstram que os eventos extremos vivenciados no Brasil também provocam crescentes perdas humanas, assim como as citadas na seção anterior referente aos dados do cenário global. Embora separados por oceanos vivenciamos circunstâncias semelhantes e extremas no âmbito da gestão dos Recursos Hídricos. Essas perdas humanas ocorridas em todos os continentes reforçam a ideia de que a virtude é útil ao buscar conceitos, teorias, métodos e ferramentas que possam aprimorar o processo de governança planetário. Por essa razão, se defende neste, que no âmbito da gestão dos Recursos Hídricos se faz imprescindível implantar a compreensão da Água enquanto um RUC sujeito ao Controle Social implementado via Gestão Social.

A gestão de Recursos Hídricos no Brasil é relativamente recente. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, criado e instituído a partir da Constituição do Brasil de 1988, envolve diversos órgãos, entidades e a sociedade civil. É regulamentado pela Lei nº 9.433 de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, seus fundamentos, objetivos e instrumentos. A ANA é o órgão central que efetua essa gestão, e apresenta regularmente estatísticas e indicadores para a identificação dos resultados da implementação da PNRH no País e acompanhamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos (ANA, 2019).

A intermitência no abastecimento e até mesmo a falta de água para distribuição à população é uma realidade de parte significativa dos municípios brasileiros, especialmente os localizados na região Nordeste, que há anos convivem com problemas relacionados à escassez hídrica. De 2015 em diante, no entanto, ficou evidenciada que a oferta de água também se revelava crítica em outras regiões do país, especialmente nos maiores aglomerados populacionais das regiões Sudeste e Centro-Oeste. Do universo de população com acesso à rede pública em 2017, somente 86,7% dos domicílios tinham água diariamente (ANA, 2019).

Apenas ser o país com a maior disponibilidade hídrica do mundo não garante que os Recursos Hídricos estarão disponíveis para todos os brasileiros. Sem sombra de dúvida, essa ambulância hídrica possibilita fatores favoráveis no processo da Governança Hídrica, no entanto, este fator não é suficiente, se faz necessário aprimorar a PNRH de forma a distribuir essa ambulância para todos os usos exigidos, priorizando os direitos humanos à água e ao saneamento.

A água utilizada no abastecimento para consumo humano retorna ao ambiente sob a forma de esgotos. Apesar dos avanços do setor de saneamento e dos impactos positivos às condições de vida da população brasileira, nota-se uma acentuada diferença entre os níveis de acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. Ao contrário com o que ocorreu, historicamente, com os serviços de abastecimento de água, que vêm sendo gradativamente ampliados no País desde as décadas de 1960-70, somente em anos recentes vêm sendo realizados investimentos mais significativos em coleta e tratamento de esgotos (ANA, 2019).

Observa-se uma evolução da proporção da população brasileira que utilizava serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura de 7 pontos percentuais entre os anos de 2011 e 2016. Essa evolução representa um quantitativo de 21,9 milhões de pessoas que passaram a contar com esgotamento sanitário nos últimos 6 anos (ANA, 2019).

Houve tendência de melhora em todas as Regiões Geográficas, no entanto, as diferenças inter-regionais ainda são bastante expressivas. A Região Sul foi a única que alcançou percentual superior a 80% da população. (ANA, 2019). Comparando a situação do Brasil com a de outras regiões do mundo, a parcela da população do País que utiliza serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura fica acima da população da América do Sul e da América Central, e abaixo da população da Ásia, América do Norte, Europa e Oceania (ANA, 2019).

Desde a promulgação da Lei das Águas se desenvolveram no cenário nacional um maior número de ações relacionadas com um exercício mais efetivo da participação da sociedade no processo de governança da água. Nesse contexto, a seguir apresentam-se alguns desses estudos encontrados na literatura avaliada.

Uma ação que se destaca no cenário nacional refere-se ao programa de gestão dos Recursos Hídricos na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Região que precisa garantir o abastecimento de água a mais de 20 milhões de habitantes. De acordo com os critérios das Nações Unidas, São Paulo é um dos maiores conglomerados urbanos do mundo com baixa disponibilidade de água, cerca de 140m³/hab/ano. A RMSP é abastecida por

grandes sistemas de produção de água operados pela SABESP: Cantareira, Alto Tietê, Guarapiranga, Rio Claro, Rio Grande e Cotia, que têm em conjunto o total de 1.85 hm³ de reservatórios de água em 15 barragens (FMA, 2018d).

Para a gestão integrada e eficiente destes sistemas, é essencial utilizar tecnologias e ferramentas para apoiar a tomada de decisões, que permitem a excelência na gestão dos Recursos Hídricos. Essas ferramentas incluem: (i) Sistema de Apoio à Decisão – SSD Sabesp (Sistema de Operação de Grandes Sistemas de Produção de Água), um banco de dados hidrológico centralizado com acesso controlado, seguro e acessível para apoiar a implantação de ferramentas para auxiliar na tomada de decisões; (ii) NetControl sistema (gestão da qualidade da água), uma ferramenta fundamental para garantir a qualidade dos dados gerados em laboratórios, permitindo maior eficiência e rapidez na gestão e tomada de decisão da gestão de Recursos Hídricos, antecipando problemas para o subsequente processo de tratamento de água; e (iii) SABESP Mananciais RMSP, um aplicativo móvel para smartphones, distribuído gratuitamente, em que qualquer cidadão pode realizar inúmeras consultas (FMA, 2018d).

Após a recente crise da água 2013/2015 a sociedade paulista passou a conhecer e seguir os volumes disponíveis e armazenados nas nascentes da Região Metropolitana de São Paulo por meio desse aplicativo. Uma ação que possibilita uma maior participação da sociedade no gerenciamento dos Recursos Hídricos dessa região, bem como permite uma transparência adequada de informações relevantes.

A forma como está estruturado o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo aponta para uma nova perspectiva nas relações do Estado com a sociedade, uma perspectiva de democratização e de participação responsável (GOMES, BARBIERI, 2004).

Puga (2018), por sua vez, avaliou os avanços ocorridos nas duas últimas décadas da reforma hídrica brasileira, como também elencou os problemas estruturais que ainda impedem uma gestão mais efetiva nessa área. Empiricamente ele igualmente avaliou a crise hídrica ocorrida na Região Metropolitana de São Paulo (RMS) entre 2013 e 2015. Seus resultados demonstraram que apesar da ocorrência desse evento extremo não houve uma mudança fundamental na gestão dos Recursos Hídricos em São Paulo. Ele pondera que as mudanças experimentadas foram simplesmente mudanças incrementais e de ajuste pequenos, mesmo diante da demanda da sociedade civil por mudanças mais profundas e drásticas.

O Brasil tem 5.565 municípios, dos quais 81,5% têm seus serviços de água e saneamento concedidos a empresas estatais. No entanto, os serviços dessas empresas são ofertados na grande maioria para a região urbana e a rural fica sob a responsabilidade dos municípios. Os municípios, por sua vez, possuem baixa capacidade de gestão e oferta desses serviços, tornando dessa forma o abastecimento rural de algumas cidades em certa medida precário (FMA, 2018d).

Por tais razões os serviços de saneamento fornecidos a esta parte da população apresentam um alto déficit de cobertura. Esse cenário contribui de forma direta e indireta para o surgimento de doenças transmitidas pela água, parasitose intestinal e diarreia, responsáveis por elevar a taxa de mortalidade infantil. As ações de saneamento nas áreas rurais visam reverter essa situação, promovendo também a inclusão social de grupos minoritários, por meio de implementação integrada com outras políticas públicas setoriais, como saúde, habitação, igualdade racial e meio ambiente (FMA, 2018d).

Nesse contexto se sobressaem as experiências da SISAR Institute, uma organização de sociedade civil sem fins lucrativos formada por associações de comunidades que se beneficiam do sistema de abastecimento de água e/ou esgoto sanitário afiliado e localizado na mesma bacia hidrográfica, sendo definida como uma federação de associações de comunidades rurais. A entidade visa garantir o funcionamento dos sistemas mediante manutenção, tratamento, pequenas expansões, autogestão e auto-sustentabilidade, por meio da cobrança de contas, cortes, religações, e reuniões na comunidade, entre outras ações, sempre cumprindo com as disposições do estatuto social. O modelo de gestão emergiu da necessidade de que os sistemas implantados atinjam, pelo menos, a vida útil de 20 anos projetada (FMA, 2018d).

Nesse sentido percebe-se que nem sempre os governos, sozinhos, podem assumir toda a responsabilidade de fornecer os serviços de abastecimento de água e de saneamento para todos os cidadãos, especialmente em contextos de baixa renda, por isso exemplos como o da SISAR Institute nos permitem pensar em caminhos híbridos, de atuação compartilhada, entre Estado, Mercado, Sociedade e Natureza, tendo em vista que se trata de um RUC de expressiva relevância.

A aplicabilidade da metodologia da “Sala de Crise” pela ANA representa também uma ação importante no processo de Governança Hídrica nacional. Desenvolvida para fazer frente a umas das mais graves situações de escassez hídrica da bacia do rio São Francisco, a Sala de Crise virou modelo que foi replicado na gestão de situações de crise em outras regiões do

Brasil. Em 2017, além da Sala de Crise do São Francisco, a ANA instalou as Salas de Crise do Tocantins e da Hidrovia Tietê-Paraná, e articulou a instalação da Sala de Crise do rio Madeira, que ficou ativa durante o período de cheia naquela bacia (ANA, 2018).

A Sala de Crise do Tocantins discutiu a definição de medidas necessárias para reduzir os impactos da crise hídrica. Possibilitando uma estreita articulação com os diversos usuários da bacia, a Sala de Crise avaliou as condições de operação dos reservatórios, com destaque para a Usina Hidrelétrica Serra da Mesa, com o intuito de preservar os estoques de água da bacia e garantir vazões mínimas para a continuidade do atendimento aos usos da água, com destaque para o abastecimento das cidades da bacia (ANA, 2018).

Seja na gestão de eventos críticos de cheia ou de seca, o ambiente da Sala de Crise propicia uma estreita articulação entre os atores responsáveis por identificar ou implementar medidas de adaptação e resposta ao evento em questão. Por utilizar o sistema de videoconferência, a Sala de Crise garante o alto nível de participação qualificada, conferindo celeridade na adoção de ações que o tema demanda. Outro aspecto interessante é o amadurecimento dos atores ao longo das reuniões. Ao expor e ouvir as diferentes abordagens e impactos do problema, a concorrência entre os diferentes pontos de vista, aos poucos, dá lugar a uma atitude mais colaborativa, em que é possível construir uma solução coletiva, com transparência no processo decisório. Por essas razões, as Salas de Crise se revelaram um avanço na gestão de eventos hidrológicos críticos, contribuindo, ao final, para o fortalecimento da Política Nacional dos Recursos Hídricos (ANA, 2018).

Outra ação que é relevante para esse debate refere-se às manifestações realizadas pela sociedade civil no município de Correntina no Oeste baiano, intituladas “Estrada da Fúria”. A população, com o apoio do Ministério Público da Bahia, luta para salvar o Rio Corrente e afluentes. No dia 2 de novembro de 2017, feriado de finados, na cidade de Correntina, mais de 500 pessoas invadiram e depredaram a fazenda Rio Claro, propriedade de uma empresa agrícola, a japonesa Igarashi. Nos vídeos que ganharam as redes sociais, viu-se a população incendiar galpões e derrubar poste de energia. Poucos dias depois, no dia 11 de novembro, 12 mil moradores, desta vez pacificamente, tomaram as ruas do município de 33 mil habitantes. O motivo era um só: a guerra pela água, trazendo para o presente o futuro apocalíptico do enredo de “Estrada da Fúria”, o quarto filme da antológica série “Mad Max” (VITÓRIO, 2018).

O conflito se arrasta pelo menos desde 2015, quando o Comitê de Bacia do Rio Corrente expediu uma deliberação para que não houvesse novas concessões para uso dos

Recursos Hídricos da Bacia. Em novembro, após os protestos, o Ministério Público Estadual – MP-BA recomendou ao Instituto de Meio Ambiente de Recursos Hídricos – INEMA a suspensão das concessões de outorgas para grandes empreendimentos (VITÓRIO, 2018).

“Já constatamos que tem empreendimentos que, com 12 bombas de captação de água ligadas por 12 minutos, reduzem o nível de água do rio em 15 centímetros”, afirmou a promotoria de Justiça do Núcleo de Defesa do São Francisco, do Ministério Público do Estado da Bahia. “Não é possível continuar com quantidade de captação de água na Bacia do Corrente hoje” (VITÓRIO, 2018).

Após essas manifestações sociais foi proposto pelo Ministério Público da Bahia um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no final de 2017, ao INEMA, que marca o capítulo mais recente dessa luta. São obrigações propostas: a conclusão dos estudos para elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica para o Rio Corrente; a suspensão de novas outorgas de direito de uso de água, sejam superficiais ou subterrâneas, até a aprovação pelo Comitê do Plano de Bacia; a realização de um cadastramento para o uso dos Recursos Hídricos na Bacia do Rio Corrente e do Aquífero Urucuai e o monitoramento de vazões, entre outras (VITÓRIO, 2018). Essa ação representa um modelo efetivo de prática do Controle Social executado via Gestão Social no âmbito dos Recursos Hídricos à luz dos referenciais teóricos trabalhados neste estudo.

O FMA é o maior evento global sobre o tema água e sua organização fica a cargo do Conselho Mundial da Água, uma organização internacional que reúne interessados no assunto. O último fórum ocorreu em março de 2018 no Brasil e para participar das conferências principais do fórum era preciso ter as devidas credenciais via inscrição. A sociedade poderia participar do evento apenas na Vila Cidadã, o que já representa um avanço (FMA, 2018g).

Mesmo diante dessa abertura para o diálogo com a sociedade no FMA, algumas organizações sem fins lucrativos não se sentiram incluídas nesse espaço da Vila Cidadã. Tendo em vista que a Vila era mais um espaço recreativo do fórum, tendo poucos momentos de debates mais aprofundados sobre o tema.

Diante desse cenário, a sociedade via organizações sem fins lucrativos criaram em paralelo ao FMA o Fórum Alternativo Mundial da Água – FAMA. De acordo com a percepção dos organizadores do fórum alternativo a água é um direito, não uma mercadoria. A partir deste conceito foi criado o então fórum alternativo, em defesa ao direito de acesso à

água aos povos de todo o mundo. Um dos objetivos do FAMA foi reafirmar a luta em defesa da preservação do Planeta (FAMA, 2018a).

O FAMA ocorreu em Brasília coincidindo com o FMA e reuniu a sociedade civil – representada nos movimentos sociais, entidades sindicais, organizações ambientais, comunidades indígenas, pesquisadores, camponeses, entre outros. Os participantes do FAMA destacam que a água deve ser tratada como bem comum. Defendem “o caráter público, comunitário e popular dos sistemas urbanos de gestão e cuidado da água e do saneamento”. O documento final do FAMA aborda também a importância da defesa da democracia e defende que “só por meio de processos verdadeiramente democráticos, que superem a manipulação da mídia e do dinheiro, que os povos podem construir o poder popular, o controle social e o cuidado sobre as águas” (FAMA, 2018b, p. 4).

Vale ressaltar que antes do Brasil, o FAMA foi realizado na Coreia do Sul e na França, sempre como um evento de contraposição ao Fórum Mundial da Água. Nesta 3ª edição, participaram cerca de 7 mil pessoas ao longo de seis dias, entre as quais 200 vindas de 37 outros países. A realização dessa terceira edição do fórum alternativo indica que provavelmente as discussões do FMA não são suficientes para resolver toda a temática da gestão dos Recursos Hídricos. Os caminhos institucionais criados para o debate até o momento não são suficientes para dar conta do objeto, tendo em vista a própria existência de um fórum alternativo. Tais dados corroboram que apesar de todos os esforços já empreendidos no âmbito da política hídrica planetária, a sua institucionalidade ainda é insuficiente desde o nível local ao mundial (FAMA, 2018a).

4.3 A participação social na gestão das águas no cenário local

Escolheu-se a Região Hidrográfica Brasileira Tocantins-Araguaia para análise das ações de participação social na gestão das águas no que tange ao cenário local, com foco especial para ações desenvolvidas no Estado do Tocantins. Tais escolhas ocorreram em virtude da facilidade de acesso dos pesquisadores do presente estudo aos dados coletados, por serem residentes dessa localidade.

A Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia corresponde a 10,8% do território brasileiro, abrangendo seis estados: Goiás, Tocantins, Pará, Maranhão, Mato Grosso e Distrito Federal. Sendo considerada a maior bacia hidrográfica inteiramente brasileira. Na Região, estão presentes os biomas Floresta Amazônica, ao norte e noroeste, e Cerrado nas demais

áreas. A precipitação média anual na região é bem menor do que a média nacional. Possui grande potencial turístico: pesca esportiva, turismo ecológico, praias fluviais, a maior ilha fluvial do mundo (Ilha do Bananal), o polo turístico de Belém, o Parque Estadual do Jalapão (TO) e o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), reconhecido pelas belas cachoeiras. Principais temas para a gestão das águas na RH Tocantins-Araguaia: saneamento ambiental, energia, navegação, turismo, irrigação e desmatamento (ANA, 2020).

A maior capacidade de armazenamento de água, considerando a parcela do volume útil total dos 160 reservatórios integrantes do Sistema Interligado Nacional –SIN de geração de energia hidrelétrica, encontra-se em três Regiões Hidrográficas: Paraná, Tocantins-Araguaia e São Francisco. Essas três regiões totalizam mais de 266 bilhões de m³, cerca de 88% do volume útil do SIN (ANA, 2018). A representativa da importância hídrica da Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia valida a relevância desta investigação tanto para a Gestão Hídrica brasileira, quanto planetária.

Os últimos dados apresentados pela ANA relativos à Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia expõem que o ano de 2017, embora tenha sido mais úmido que o ano de 2016, em parcela significativa dessa região, 2017 foi considerado muito seco a extremamente seco (ANA, 2018). O relatório da ANA relata ainda que a RH Tocantins-Araguaia na maioria das estações fluviométricas, a exceção das estações localizadas na parte norte próxima ao litoral, a vazão média de 2017 teve tempo de retorno da seca maior que 20 anos (ANA, 2018).

O padrão espacial das vazões nos rios acompanha o comportamento das chuvas. Nas RHs do São Francisco, Parnaíba, Tocantins-Araguaia, Atlântico Nordeste Oriental, Atlântico Sudeste e Atlântico Leste, as vazões observadas foram classificadas na maioria das estações fluviométricas como muito baixas e extremamente baixas (ANA, 2018).

Dentro dessa região uma área afetada por condições hidrológicas adversas nesse período foi o reservatório de Serra da Mesa, o maior em capacidade de armazenamento do país, localizado no alto curso do rio, com 43,25 bilhões de m³ de volume útil. Desde 2012 o volume armazenado em Serra da Mesa vem diminuindo. No início de 2017, Serra da Mesa armazenava cerca de 10% de seu volume útil e chegou, ao longo do ano, a pouco menos de 6%, registrando o menor valor observado desde 1998, quando sua operação foi iniciada (ANA, 2018).

Tais situações adversas geraram até mesmo a necessidade de instalação da Sala de Crise do Tocantins, conforme já relatado. A RH Tocantins-Araguaia apesar de abundante em

termos de disponibilidade hídrica vivencia conforme tais dados inúmeras situações adversas que demandam uma gestão hídrica efetiva com ampla participação da sociedade.

Sinteticamente, os instrumentos de gestão dos Recursos Hídricos no Tocantins até o momento se encontram da seguinte forma: somente seis bacias hidrográficas do Estado do Tocantins foram contempladas com Planos de Bacias Hidrográficas; os cursos de água inseridos no território estadual, em sua maioria não foram classificados quanto a seu uso preponderante; a outorga segue em processo burocrático; o sistema de informação sobre os Recursos Hídricos ainda é inexistente, e a cobrança do uso da água está em fase inicial de planejamento para ser implementada em apenas uma bacia (CHIESA, COSTA, VERGARA, 2015).

A Cobrança pelo Uso da Água, ainda não foi implementada em nenhuma bacia hidrográfica do Estado, entretanto, o Governo Estadual, por meio da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH contratou uma empresa de consultoria para elaboração de um estudo de metodologia e avaliação dos impactos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na bacia hidrográfica do Rio Formoso. Esta bacia já apresenta um histórico de conflitos pelo uso da água em função da grande demanda advinda dos projetos de agricultura irrigada, instalados nos municípios de Formoso do Araguaia e Lagoa da Confusão, na Planície do Araguaia (CHIESA, COSTA, VERGARA, 2015).

A implementação da cobrança nas bacias onde há conflitos pelo uso da água é de grande valia visto que é a segurança financeira que as instituições têm para investir em mecanismos mais eficientes de geração de informações que subsidiem o próprio sistema de gestão de Recursos Hídricos. As experiências do Rio Formoso são relevantes nesse processo e possivelmente servirão de apoio para as futuras práticas desse instrumento nas demais bacias do Estado (CHIESA, COSTA, VERGARA, 2015).

Desde 2016 foram desenvolvidas diversas ações envolvendo uma gama de participantes para discutir um novo modelo de Gestão Hídrica na Bacia do Rio Formoso para evitar um colapso na vazão do rio nos períodos de estiagem, prejudicando a produção e todo o ecossistema da região. Em 2016, o Rio Formoso chegou a níveis críticos, gerando o alerta em todos os municípios da região. A intenção é controlar a vazão das bombas de captação para irrigação e criar programas de preservação envolvendo produtores, comunidade e órgãos ambientais.

Dentro dessas ações se destacam várias audiências públicas que foram realizadas visando debater o futuro do Rio Formoso para evitar colapsos na estiagem. As audiências

foram convocadas pela comarca de Cristalândia. Em tais oportunidades produtores apresentaram os resultados preliminares dos testes do projeto de controle de vazão das bombas de captação de água do Rio Formoso, considerado o primeiro passo de um ambicioso projeto de recuperação do Rio Formoso. Vale mencionar que tais audiências foram desenvolvidas com base em uma Ação Cautelar Ambiental proposta pela Promotoria de Cristalândia em desfavor do Estado do Tocantins que discute os impactos da irrigação na região e que cobra um novo modelo de gestão dos Recursos Hídricos da região.

Decorridos mais de cinco anos dessa situação crítica do Rio Formoso, um novo avanço desse processo foi alcançado, com a negativa em agosto de 2020 do pedido feito pela Associação de Produtores Rurais do Sudoeste – APROEST de prorrogação do prazo para captação da água até o início de setembro. A justiça decidiu manter a data limite das captações de água na bacia do Rio Formoso até o dia 31 de julho. A decisão é da Comarca de Cristalândia, em resposta a um pedido de retratação feito pela APROEST (G1 TOCANTINS, 2020).

A região sudoeste é uma das principais em termos de produção agrícola no Tocantins. A estimativa da APROEST é de que 100 mil hectares de soja, feijão e melancia estão sendo cultivados na região e pela projeção da associação até 40% do total pode ficar comprometido sem a prorrogação do prazo. Os valores podem chegar a R\$ 400 milhões (G1 TOCANTINS, 2020).

Apesar desses números para o Ministério Público do Estado do Tocantins – MP-TO, a suspensão é essencial para a proteção da fauna, da flora e das populações ribeirinhas. Na ação, foi recordado que em anos anteriores o pedido de prorrogação foi atendido e disse que na avaliação da promotoria as alterações das datas podem ter agravado a situação da estiagem na região, por esse motivo o pedido de prorrogação de 2020 foi negado (G1 TOCANTINS, 2020a). Nesse exemplo, observou-se que a perspectiva o Interesse Bem Compreendido – IBC foi colocada em prática, ou seja, buscou-se nessa decisão da justiça manter o equilíbrio entre bem-estar coletivo e bem-estar individual e, a negação do pedido feito pela APROEST foi motivada na busca pelo bem comum e preservação da Bacia do Rio Formoso, evidenciado com isso que no âmbito dos Recursos Hídricos o bem comum poderá ser considerado o norte do processo da Governança Hídrica (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Ainda nesse contexto do rio Formoso vale destacar como uma ação importante de Governança Hídrica dessa bacia a criação pelo Instituto de Atenção às Cidades da Universidade Federal do Tocantins – IAC/UFT do aplicativo chamado “Gestão de Alto

Nível” que visa auxiliar produtores no controle dos gastos de água na Bacia do Rio Formoso, a ferramenta visa auxiliar produtores rurais no controle do gasto de água e proteger o leito do rio. A ferramenta possibilita realizar cálculos em reais do consumo de água dos produtores, para uma possível cobrança futura. Tanto as audiências quanto a disponibilização do aplicativo representam ações importantes para este estudo como exemplos efetivos da aplicabilidade dos instrumentos de Controle Social (G1 TOCANTINS, 2020b).

Com o objetivo de envolver os segmentos da sociedade no processo de gestão das águas e uso sustentável para o desenvolvimento do agronegócio, o Grupo Jaime Câmara – GJC, instalou em 2004, o Fórum Permanente em Defesa do Lago da Usina de Lajeado, o Fórum do Lago. Em 2012, o Fórum do Lago deu lugar ao Fórum das Águas, mudança que visou ampliar o alcance deste trabalho, estendendo suas ações a todo Estado com o intuito de despertar o interesse dos Tocantinenses para a questão da água (JORNAL DO TOCANTINS, 2014).

Outro exemplo ocorrido no processo de Governança Hídrica do Estado do Tocantins diz respeito à realização de duas edições (2018/2019) do evento chamado: “Abraço Taquaruçu”. Um evento promovido pela Associação Água Doce, com o apoio de várias entidades, movimentos sociais e ambientais de palmas e Tocantins. Entre os objetivos do evento estão sensibilizar as pessoas, instituições e órgãos públicos para abraçar a causa da micro bacia do Ribeirão Taquaruçu, assumindo o compromisso coletivo pela preservação e recuperação do ecossistema que é responsável pelo abastecimento da água para os seres humanos, seres animais e para a capacidade produtiva na região (ORLA NOTÍCIAS, 2018).

Além disso, o evento visou oferecer aos participantes a oportunidade de conhecer a amplitude e riqueza do território do ecossistema da micro bacia, em cujo cerrado estão contidas nascentes, córregos, cachoeiras, fauna e flora variada que compõe uma biodiversidade de valor imensurável (ORLA NOTÍCIAS, 2018). Infere-se neste que tais eventos poderão facilitar o processo de amadurecimento da consciência cidadã ambiental, além de possibilitar uma maior compreensão dos envolvidos de que a água é um RUC que deveria estar sujeito ao Controle Social via Gestão Social.

Outra ação identificada no âmbito do Tocantins foi uma Audiência Pública ocorrida em dezembro de 2019 organizada pela Comissão de Minas, Energia, Meio Ambiente e Turismo da Assembleia Legislativa, para discutir as condições de uso múltiplo do Lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE-Lajeado).

A criação do Observatório Permanente do Uso do Lago, a ser instituído pelo Estado como Consórcio e Comitê de Bacia, foi o principal encaminhamento da audiência pública que. A ampliação de recursos financeiros ao Meio Ambiente também faz parte dos encaminhamentos apresentados. A intenção é motivar a bancada federal a rever a repartição tributária da produção de energia elétrica e destinar um percentual maior dos recursos para o Fundo de Meio Ambiente. Foram também sugeridas à promoção de ações de educação ambiental nas escolas e a concessão das Marinas e embarcações à Prefeitura de Palmas, além da garantia das atividades de fiscalização do meio ambiente e qualidade da água, e o aproveitamento do potencial para atividades de lazer e esporte (CONEXÃO TOCANTIS, 2019). Os pesquisadores do presente estudo acompanharam a efetividade desses encaminhamentos propostas nessa audiência de 2019 e após quase um ano da sua ocorrência, eles não foram ainda concretizados em ações efetivas.

Já em 2020 a Câmara Municipal de Palmas e Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins realizaram duas audiências públicas para discutirem a poluição no Lago de Palmas. Em ambas as audiências os representantes da Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins -, tiveram que esclarecer para a sociedade e demais participantes sobre a grande quantidade de algas dispersas na água do Lago, decorrente do derramamento de esgotos, sem o tratamento adequado, no Córrego Machado, que deságua no Lago de Palmas, reservatório da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães (Usina Lajeado) (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2020; CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS, 2020).

A simples existência desses diálogos, oriundos de espaços formais de Controle Social são significativos no âmbito da Governança Hídrica, pois se acredita neste que todos os meios formais ou informais de Controle Social devem ser fomentados para se entender a água como um RUC.

A discussão empreendida neste tópico, juntamente com os que o antecederam, permitirão inferir algumas reflexões, que se espera contribuir com as discussões referentes às contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um RUC, que estão expostas nas considerações a seguir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa visou primeiramente caracterizar ações internacionais, nacionais e locais (estudos de casos) relacionadas com o exercício da participação da sociedade no processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum – RUC e, em segundo momento, investigou como se configura o papel e a participação da sociedade nesses processos de gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Os resultados e discussões foram apresentados em três tópicos: *i*) a participação social na gestão das águas no cenário global; *ii*) participação social na gestão das águas no cenário nacional e *iii*) A participação social na gestão das águas no cenário local. Vale ressaltar que para constituição das considerações deste estudo se ponderou que as estimativas dos volumes de água nos países são baseadas em fontes distintas e se referem há diferentes anos, assim as comparações entre países foram feitas com a devida atenção.

Em linhas gerais os resultados revelaram que o cenário planetário dos Recursos Hídricos é preocupante, isso nos mais diversos fatores (qualidade, quantidade, disponibilidade, mudanças climáticas, etc.). De acordo com a UNESCO (2019) três entre cada dez pessoas não têm acesso a água potável segura. Quase a metade das pessoas que consome água potável de fontes desprotegidas vivem na África Subsaariana. Seis entre cada dez pessoas não têm acesso a serviços de saneamento gerenciados de forma segura, e uma em cada nove pratica a defecação ao ar livre.

Tais números mundiais escondem as desigualdades significativas que há entre e dentro de regiões, países, comunidades e até mesmo bairros. As implicações desse cenário, que confirmam que até então não possuímos uma efetividade Governança Hídrica planetária, acarretam em primeiro lugar em crescentes perdas humanas e, em segundo prejuízos ambientais e econômicos.

Conscientes dessa realidade, pensar em alternativas de gestão que promovam uma alteração efetiva desse cenário são abordagens relevantes para o setor, tendo em vista que os efeitos dessas implicações podem ainda serem amenizados em larga escala. Caso não se desenvolva essa governança efetiva dos Recursos Hídricos planetários no tempo oportuno, ou seja, no presente, as possibilidades futuras tenderão viabilizar resultados apenas paliativos e não mais resolutivos. Defende-se neste estudo que em um breve espaço do tempo ainda teremos condições mínimas para aplicar os meios e ferramentas necessárias para modificar os dados dessas implicações coletivamente, porém, essa janela do tempo se abrevia a cada dia.

Por essa razão, refletir sobre a efetividade da Governança Hídrica implica perceber a água como um RUC que poderia estar sujeito ao Controle da sociedade sobre as ações do estado via Gestão Social e, a presente pesquisa colaborou exatamente com esse arranjo, validando, assim, a relevância desta investigação para o campo da Gestão Social. Com base em tais elementos se desenvolveram os diálogos ao longo deste artigo. Naturalmente, o tema não foi esgotado, mas o desígnio desta pesquisa foi o de proporcionar uma discussão sobre o debate do Controle Social exercido via Gestão Social no âmbito da gestão dos Recursos Hídricos partindo do nível global ao local.

Em atenção ao primeiro diálogo proposto sobre a participação social na gestão das águas no cenário global, notou-se que cada região tem desempenhado seu papel nesse processo, todavia de maneira incipiente. Apesar de todas as regiões encontrarem-se nesse contexto embrionário, algumas se destacaram em ações com um valor mais agregado à sociedade, ou seja, possuem um grau de efetividade de participação social mais avançado. Para compreender melhor tal análise, a seguir se discorrerá sinteticamente as principais ações analisadas por região.

Em relação à região da Ásia-Pacífico constatou-se pelos dados avaliados que ela representa uma das mais críticas, por ser considerada hidricamente não segura e seus inúmeros riscos estão superando a resiliência, tendo em vista o tamanho dos efeitos que foram gerados na região oriundos das mudanças climáticas. Lamentavelmente os relatórios citam que mais de 277 milhões de pessoas na Ásia-Pacífico ainda não tinham em 2015 acesso a fonte de água potável. Os desafios hídricos dessa região são notórios e os caminhos futuros ainda estarão direcionados para a busca da universalidade do acesso a água potável e saneamento nessa região.

Apesar desses desafios a região da Ásia-Pacífico foi a região que apresentou nos dados avaliados a melhor experiência pública de gestão hídrica com envolvimento efetivo da sociedade, que foi a experiência dos Planos de Ação Local para a Adaptação à Ação – LAPAs do Nepal. Tal experiência tem sido aplicada na região do Nepal desde 2010, se tornando com a ininterruptão de suas ações ao longo desses anos em uma Política Pública de Estado, servindo até mesmo como base para demais estudos da área.

Na região da Ásia-Pacífico a execução dos LAPAs, a criação do PANA e, não menos importante a implantação do Comitê de Coordenação de Iniciativas de Mudança do Clima com Várias Partes Interessadas – MCCICC, demonstram que em relação a adaptação às mudanças climáticas tais ações no contexto da região da Ásia, em certa medida, encontram-se

estrategicamente bem estruturadas. Essa interação das ações de maneira holística nesse processo poderá promover o critério defendido por Evans (2003) do “do fim-em-si-mesmo”. Ao apreciar tais relatos verifica-se que a metodologia aplicada nessas ações converge nitidamente com as abordagens da possibilidade da aplicação do Controle Social via Gestão Social no contexto dos Recursos Hídricos.

A região da Europa é o segundo menor Continente do Planeta. Essa região assim como a Ásia também é constantemente afetada pelas mudanças climáticas. No caso da Europa as inundações são recorrentes, sendo essa uma ameaça contínua para a região. Em termos de institucionalização das Políticas Públicas dos Recursos Hídricos a região da Europa é uma das mais desenvolvida, sendo adotado como modelo inclusive para o Brasil. Contudo, ainda foi constatado nos dados avaliados dessa região desigualdades na distribuição dos serviços hídricos e sanitários.

Em relação aos avanços identificados nos dados avaliados relativos à região da Europa, notou-se que ela é uma das regiões que já emprega de forma intermediária o uso da água reciclada. Isso representa investimentos em tecnologias. Possivelmente essa expertise deverá ser compartilhada nos próximos anos com as demais regiões. Em relação à participação social vários exemplos importantes foram encontrados: criação de um Fórum Independente para tratar a temática dos Recursos Hídricos, implantação de um Escritório de Água e Comunidade da Autoridade Local e desenvolvimento de Consultas Públicas online, nas quais a participação social foi representatividade.

Com base nas avaliações realizadas dos dados relativos à região da Europa, pode-se perceber que a participação social nessa região é bastante expressiva e legalmente institucionalizada via Diretiva-Quadro Europeia sobre a Água – DQA. Na DQA a água é considerada um bem essencial para a vida com importantes conotações econômicas, sociais e ambientais. O processo de consolidação das ações e mecanismos implantados na Diretiva-Quadro Europeia indica que ela se tornou ao longo desses anos em uma ação de referência de institucionalidade das Políticas Públicas de Estado no setor dos Recursos Hídricos.

A Região América e Caribe apresenta uma grande heterogeneidade na distribuição espacial dos Recursos Hídricos e concentra cerca de 45% dos Recursos Hídricos mundiais. Essa região apresenta uma grande heterogeneidade na distribuição espacial dos Recursos Hídricos, de modo que simultaneamente contém o deserto mais seco do mundo, com precipitação praticamente inexistente e áreas com um regime hiper-hídrico. Sendo considerando também a região com maior diversidade biológica do Planeta (FMA, 2018d).

Em muitos países da região da América e Caribe, a descentralização deixou o setor de abastecimento de água e saneamento com uma estrutura altamente fragmentada, composta por inúmeros prestadores de serviço, sem reais possibilidades de alcançar economias de escala ou viabilidade econômica, e sob a responsabilidade de administrações municipais desprovidas dos recursos e incentivos necessários para abordar de forma efetiva a complexidade dos processos envolvidos. Diante desse cenário da região da América e Caribe vale lembrar-se da premissa básica de que a água é um recurso natural limitado, mesmo que ela possa parecer localmente abundante. Essa aparente abundância não deve mover os processos de governança das águas nessa região.

A ação que se destacou na região da América e Caribe foi a Estratégia de Adaptação à Elevação do Nível do Mar de San Diego Bay elaborada pelo Governo Local pela Sustentabilidade – ICLEI. Essa estratégia de adaptação elaborada mediante um processo colaborativo que resultou ao final em um documento contendo premissas comuns e recomendações consensuadas representa um exemplo claro de prática da Gestão Social, tendo em vista que ela é um processo de “[...] tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido [...]” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

A região da África está bem dotada de Recursos Hídricos, mas enfrenta muitas questões, incluindo a distribuição desigual dos Recursos Hídricos no espaço e no tempo; degradação generalizada das bacias hidrográficas primárias pelo crescimento populacional e expansão agrícola; poluição da água; aumento dos impactos das catástrofes causadas pela água, decorrentes da mudança e variabilidade climática; desenvolvimento muito baixo de infraestrutura de Recursos Hídricos, baixos níveis de acesso à água potável e saneamento gerido de forma segura, capacidade institucional fraca e fracos sistemas de gerenciamento de dados e conhecimento (FMA, 2018e).

Nesse contexto uma iniciativa que merece notoriedade dessa região diz respeito à contribuição da sociedade civil para a provisão de serviços de água e saneamento, realizada na Uganda pela Rede de ONGs de Água e Saneamento. A Rede de ONGs de Água e Saneamento – UWASNET é o órgão nacional para as Organizações da Sociedade civil – OSCs no setor de água e meio ambiente de Uganda. As organizações da sociedade civil que operam no setor de água, mediante abordagem setorial do país, e sob a coordenação da UWASNET, contribuem de forma importante para a consecução de metas nacionais de água e saneamento e, por meio disso, contribuem para o objetivo do plano de desenvolvimento nacional de erradicação da

pobreza. A UWASNET tem um total de 261 ONGs membros trabalhando em diferentes partes de Uganda, e tendo intervenções em uma ampla gama de temas, um dos quais é água e saneamento (FMA, 2018e).

A região do Mediterrâneo é uma área muito suscetível às mudanças climáticas, por essa razão no que tange as questões hídricas as projeções futuras indicam que as mudanças climáticas serão bem mais severas no oeste e no sul dessa região. A adaptação a isso é um grande desafio de governança em que todos os esforços possíveis, institucionais e financeiros são necessários. Onde adaptação climática é muito mais uma questão nacional, o componente regional é importante para a partilha de conhecimento e modelagem de mudanças climáticas regionais (FMA, 2018f).

Uma ação destacada nas análises relativas a região do Mediterrâneo foram os avanços alcançados por meio da participação das Associações de Usuários de Água no Egito. Tais associações tem promovido uma série debates sobre os financiamentos aplicados, que se referem não apenas ao escopo egípcio, mas a toda a região, e levam em contam os dados e informações fornecidos pela Comunidade de Irrigadores Euro-Mediterrânicos EIC, da qual o Egito é um membro muito ativo (FMA, 2018f).

Apesar dessa ação, vale ressaltar que a região do Mediterrâneo se confrontada com as demais regiões já arroladas representa a que menos apresentou nos relatórios avaliados casos concretos que demonstrassem ações que envolviam a participação da sociedade no gerenciamento dos Recursos Hídricos dessa região, comprovando assim, certa carência de ações de participação social no âmbito da gestão das águas nesta região.

A Região Árabe, por sua vez, foi a única que não apresentou ao Fórum Mundial das Águas o seu relatório regional e nem foi detectado em demais documentos dados sobre a participação social dessa região. Por essa razão não foi possível avaliar as ações adotadas pelas instituições de tomada de decisão coletiva dessa respectiva região. A não existência do Relatório Regional por si só já revela um dado importante de uma possível inércia dessa região com as práticas de governança internacional dos Recursos Hídricos, levando em consideração a relevância proporcionada pelo Fórum Mundial das Águas para o debate e aprimoramento dos processos de Governança Hídrica mundial.

Em relação à participação social na gestão das águas no cenário nacional foi possível constatar que apenas ser o país com a maior disponibilidade hídrica do mundo não garante que os Recursos Hídricos estarão disponíveis para todos os brasileiros. Sem sombra de dúvida, essa abundância hídrica possibilita fatores favoráveis no processo da Governança

Hídrica, no entanto, este fator não é suficiente, se faz necessário aprimorar a PNRH de forma a distribuir essa ambulância para todos os usos exigidos, priorizando os direitos humanos à água e ao saneamento.

No cenário nacional a ação que se sobressaiu foi às manifestações realizadas pela sociedade civil no município de Correntina no Oeste baiano. A população, com o apoio do Ministério Público da Bahia, luta para salvar o Rio Corrente e afluentes. No dia 2 de novembro de 2017, feriado de finados, na cidade de Correntina, mais de 500 pessoas invadiram e depredaram a fazenda Rio Claro, propriedade de uma empresa agrícola, a japonesa Igarashi. Poucos dias depois, no dia 11 de novembro, 12 mil moradores, desta vez pacificamente, tomaram as ruas do município de 33 mil habitantes. O motivo era um só: a guerra pela água (VITÓRIO, 2018).

Após essas manifestações sociais foi proposto pelo Ministério Público da Bahia um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no final de 2017 (VITÓRIO, 2018). Essa ação representa um modelo efetivo de prática do Controle Social executado via Gestão Social no âmbito dos Recursos Hídricos à luz dos referenciais teóricos trabalhados neste estudo.

No que tange a participação social na gestão das águas no cenário local, resumidamente constatou-se com base nos dados avaliados que os instrumentos de gestão dos Recursos Hídricos no Tocantins até o momento se encontram da seguinte forma: poucas bacias hidrográficas do Estado do Tocantins foram contempladas com Planos de Bacias Hidrográficas; os cursos de água inseridos no território estadual, em sua maioria não foram classificados quanto a seu uso preponderante; a outorga segue em processo burocrático; o sistema de informação sobre os Recursos Hídricos ainda é inexistente, e a cobrança do uso da água está em fase inicial de planejamento para ser implementada em apenas na bacia do Rio Formoso.

Com relação às contribuições das instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um RUC, no cenário local se destaca o caso dos diversos conflitos ocorridos na bacia do Rio Formoso. Mais precisamente notou-se que a negativa da justiça em agosto de 2020 do pedido feito pela Associação de Produtores Rurais do Sudoeste – APROEST de prorrogação do prazo para captação da água até o início de setembro representa uma importante ação no âmbito da Governança Hídrica local. Para o Ministério Público do Estado do Tocantins – MP-TO, a suspensão foi essencial para a proteção da fauna, da flora e das populações ribeirinhas.

Nesse exemplo, observou-se que a perspectiva o Interesse Bem Compreendido – IBC foi colocada em prática, ou seja, buscou-se nessa decisão da justiça manter o equilíbrio entre bem-estar coletivo e bem-estar individual e, a negação do pedido feito pela APROEST foi motivada na busca pelo bem comum e preservação da Bacia do Rio Formoso, evidenciado com isso que no âmbito dos Recursos Hídricos o bem comum poderá ser considerado o norte do processo da Governança Hídrica.

Em linhas gerais os resultados apontaram que existe uma embrionária participação da sociedade civil no processo de governança da água desde a escala global até a local. Todavia ainda é necessário avançar com a implementação de esforços e a articulação de diversas medidas sob um roteiro comum que vise uma Governança Hídrica efetiva, com decisões políticas aprimoradas e, principalmente com uma participação mais expressiva de todos os interessados. Refletir sobre uma efetiva Governança Hídrica implica perceber a água como um RUC que possivelmente deveria estar sujeito ao Controle da sociedade sobre as ações do estado via Gestão Social. Nesse sentido se faz necessário que a sociedade planetária direcione melhor suas ações desenvolvidas no âmbito dos processos de Governança Hídrica de modo que os interesses privados estejam em equilíbrio com o interesse coletivo.

Ao final dessa pesquisa nos questionamos se a sociedade planetária terá a capacidade para evitar alguns destinos já percorridos no âmbito da gestão dos Recursos Hídricos planetários. Neste estudo, acredita-se que a resposta a essa questão dependerá, ao menos em parte, da nossa habilidade de desenvolver no âmbito do gerenciamento dos Recursos Hídricos uma governança integrada via participação social mediante a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC, como um caminho mais holístico para se evitar os destinos nefastos.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desempenhadas com a finalidade de abranger e aprofundar o presente estudo ao avaliar as contribuições concretas que essas ações discutidas neste artigo geraram ao longo dos anos no processo de Governança Hídrica planetária, como por exemplo, legislações específicas, programas, projetos, ofícios, termos de ajuste de condutas e etc. Pois os diferentes desafios impostos à sociedade planetária no processo de Governança Hídrica requerem escalas de intervenções diversificadas e efetivas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2018: relatório pleno**. Brasília, ANA, 2018. Disponível em < <https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes> >. Acesso em: 05 jan. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores**. Brasília: ANA, 2019. Disponível em < <https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes> >. Acesso em: 05 jan. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia** – Brasília: ANA, 2020. Disponível em < <https://www.ana.gov.br/as-12-regioes-hidrograficas-brasileiras/tocantins-araguaia#:~:text=A%20Regi%C3%A3o%20Hidrogr%C3%A1fica%20Tocantins%2DAraguaia,e%20Cerrado%20nas%20demais%20%C3%A1reas> >. Acesso em: 05 jan. 2020.

AGRAWALA, S.; MAËLIS, C. (ORG.). **Avaliação do papel das microfinanças na promoção da adaptação às mudanças climáticas**. Documento de Trabalho Ambiental da OCDE n. 15, Paris, OECD, 2010.

ALCÂNTARA, V. de C. *et al.* Em busca da cooperação na gestão social: evidências de uma categoria posta à coordenação de lógicas e espaços híbridos. **Revista de Gestão Social Ambiental**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 38-55, jan./abr. 2018.

ALCÂNTARA, V. de C. **Práticas de gestão social das águas minerais e os movimentos deliberativos da gestão social**. 2018. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2018.

ALCANTARA, V. de C.; PEREIRA, J. R.. O locus da gestão social no contexto das inter-relações e tensões entre mundo-da-vida (lebenswelt) e sistema (system). **Organ. Soc.**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 412-431, Set. 2017.

ALCANTARA, V. de C.; PEREIRA, J. R.; VIEIRA, K. C. Práticas de gestão social das águas minerais: um estudo no município de Cambuquira, Sul de Minas. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**. Vol.6 – n.3 – 2018.

ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 174p.

ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva** [on-line], São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 168-176, jan./mar. 2004.

ARAÚJO, E. T. de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. 257 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14602> Acesso em 25 fev. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO TOCANTINS. Poluição no Lago de Palmas será debatida em audiência pública nesta quinta-feira. **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO TOCANTINS**, Palmas - Tocantins, 21 de fev. de 2020. Disponível em: < <https://www.al.to.leg.br/noticia/8683/poluicao-no-lago-de-palmas-sera-debatida-em-audiencia-publica-nesta-quinta-feira>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BAPTISTA, J. M. *et al.* Balanço da presença portuguesa no Fórum Mundial da Água 2018. **Revista Recursos Hídricos**, Vol. 39, N.º 2, 27-32, outubro de 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.

BODÊ DE MORAES, P. R.; BERLATTO, F. Controle social. Curso de especialização em sociologia política. **Universidade Federal do Paraná**. v. 20, n. 05, 2013.

BOISIER, S.; LIRA, L. *et al.* **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional**. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, 1995. 59 p.

BOULLOSA, R. de F. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policyanalysis e da abordagem social da aprendizagem. In: Colóquio internacional sobre poder local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009. 1 CD ROM.

BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: Encontro nacional de pesquisadores em gestão social, 3., 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...** Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD ROM.

BOULLOSA, R.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da Gestão Social? In: Encontro nacional da ANPAD, 32., setembro de 2008, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008, pp. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/abrir_pdf.php?e=ODc5OQ>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BOUQUET, B. Analyse critique du concept de contrôle social. **Vie sociale**, n. 1, p. 15-28, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS. Poluição no Lago de Palmas preocupa parlamentares. **CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS**, Palmas - Tocantins, 12 de fev. de 2020. Disponível em: < <https://www.palmas.to.leg.br/institucional/noticias/poluicao-no-lago-de-palmas-preocupa-parlamentares>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: < http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2753/1/TESE_Fundamentos%20te%C3%B3ricos%20da%20gest%C3%A3o%20social.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

CANÇADO, A. C.; MARINHO, F. A.; IWAMOTO, H. M. Social Management: An Anglophone Perspective. International Conference on Democratic Governance in Developing World, 4, 2018, Rio de Janeiro, **Anais...**, Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2018.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 2. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54 -82.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O; VILLELA, L. E.; Gestão Social versus Gestão Estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ed.Rio de Janeiro: FGV, 2013, v. 2, pp. 15-99.

CANÇADO, A. C.; SILVA JUNIOR, J. T.; CANÇADO, A. C. M. G. **Gestão Social: Fascículo 1**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017. 288.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais. **Cardemos EBAPE.BR** [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

CARRION, R. da S. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G. *et al.* (orgs.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES, 2007, pp. 158-170. V. II.

CASTRO, J. N. de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 339-353.

CHIESA, V. B.; COSTA, C. A. M.; VERGARA, F. E. Avaliação da Efetividade dos Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Tocantins. In: XXI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 21., novembro de 2015, Brasília. **Anais Eletrônicos...** Brasília: ABRH, 2015, pp. 1-8.

COELHO, F. de. S. Prefácio. In: CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma**. 2. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2015.

CORREIA, M. V. C. Controle social. In: ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO – EPSJV (Org.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006. p. 66-73.

CONEXÃO TOCANTINS. Criação de Comitê e ampliação de recursos para o meio ambiente são propostas em audiência. **CONEXÃO TOCANTINS**, Palmas - Tocantins, 03 de dez. de 2019. Disponível em: < <https://conexaoto.com.br/2019/12/03/criacao-de-comite-e-ampliacao-de-recursos-para-o-meio-ambiente-sao-propostas-em-audiencia>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

CRUZ, E. D. T. **Gestão Social da água mineral no município de Cambuquira – Minas Gerais**. 2017. 186 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017. Disponível em:< http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/13288/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Gest%C

[3% A3o% 20social% 20da% 20% C3% A1gua% 20mineral% 20no% 20munic% C3% ADpio% 20de% 20Cambuquira% 20-% 20Minas% 20Gerais.pdf](#) >. Acesso em: 10 jun. 2020.

EVANS, P. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias** [online]. 2003, n.9, pp.20-63. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FERREIRA, R. do. N. *et al.* Governança pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. R. *et al.* (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. Ufla, 2011. p. 119-132.

FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FISCHER, T.; MELLO, V. P. Gestão social do desenvolvimento e Interorganizações. In: Colóquio internacional sobre poder local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FISCHER, T.; MELLO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELLO, V. P.(orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006, pp. 13-41.

FÓRUM ALTERNATIVO MUNDIAL DA ÁGUA (FAMA). **Declaração Final do Fórum Alternativo Mundial da Água**. Brasília: FAMA, 2018b. <<http://fama2018.org/declaracao-final/>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM ALTERNATIVO MUNDIAL DA ÁGUA (FAMA). **O Fórum Alternativo Mundial da Água**. Brasília: FAMA, 2018a. < <http://fama2018.org/> >. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum**. Brasília: FMA, 2018g. < <http://8.worldwaterforum.org/pt-br/documents-0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum/Comissão do Processo Regional: Resumo Executivo**. Brasília: FMA, 2018a. <<http://8.worldwaterforum.org/pt-br/comiss%C3%A3o-do-processo-regional>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum/Relatório Regional: Região Ásia-Pacífico**. Brasília: FMA, 2018b. < <http://8.worldwaterforum.org/pt-br/documents-0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum/Relatório Regional: Região Europa**. Brasília: FMA, 2018c. < <http://8.worldwaterforum.org/pt-br/documents-0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum/Relatório Regional: Região Américas**. Brasília: FMA, 2018d. < <http://8.worldwaterforum.org/pt-br/documents-0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum/Relatório Regional: Região África**. Brasília: FMA, 2018e. < <http://8.worldwaterforum.org/pt-br/documents-0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA (FMA). **8º Fórum/Relatório Regional: Região Mediterrâneo**. Brasília: FMA, 2018f. < <http://8.worldwaterforum.org/pt-br/documents-0>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definindo gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, pp. 27-37.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social: um conceito em construção. In: Colóquio internacional sobre poder local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 278-292, Jun. 2016.

FUNES, F. J. Água potável e saneamento: sua organização e regulamentação na Argentina, América Latina e Europa. **Doc. Contribuições adm. gest público. estado**, Santa Fé, n. 20, pág. 203-206, junho 2013.

G1 TOCANTINS. Aplicativo auxilia produtores no controle dos gastos de água na Bacia do Rio Formoso. **G1 Tocantins**, Palmas - Tocantins, 24 de jul. de 2020b. Disponível em: < <https://globoplay.globo.com/v/8723631/>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

G1 TOCANTINS. Juiz mantém decisão de não estender o período de captação de água na bacia do Rio Formoso. **G1 Tocantins**, Palmas - Tocantins, 19 de ago. de 2020a. Disponível em: < <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2020/08/19/juiz-decide-manter-ate-15-de-agosto-o-limite-para-captacao-de-agua-na-bacia-do-rio-formoso.ghtml>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

GARCIA, A. S. **Esferas públicas como uma categoria fundante da gestão social**. 273 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, 2016. Disponível em: < <http://repositorio.ufla.br/handle/1/11410>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

GARCIA, A. S. *et al.* Aprofundamento das esferas públicas para a gestão social: caminhos para uma reconstrução empírico-descritiva e normativa. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 163-185, Jun. 2018.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.
GOMES, F. N. **Dialogicidade no controle social e na gestão do programa bolsa família**. 2019. 322 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade da Amazônia – UNAMA, Belém - PA, 2019.

GOMES, F. N. **Dialogicidade no controle social e na gestão do programa bolsa família**. 2019. 322 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade da Amazônia – UNAMA, Belém - PA, 2019.

GOMES, J. DE L.; B., J. C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. Cad. **EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 01-21, Dec. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000300002>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

GONZALEZ, L.; MOSER, R. M. B. Green microfinance: the case of the Cresol System in Southern Brazil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1039-1058, Ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000401039>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

GOULART, M. et al. Controle social do orçamento regionalizado em SC: análise dos registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010. **Revista de Gestão e desenvolvimento regional**. Taubaté-SP, v. 8, n. 3, pp. 76-98, set./dez, 2012.

GRUPO DE ESPECIALISTAS DOS PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS (LEG). **Planos Nacionais de Adaptação: diretrizes técnicas para o processo do plano nacional de adaptação**. Bonn: Secretariado da CQNUMC. Bonn, Alemanha: LEG, Dezembro de 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/publications/publication_ldc_nap_techguidelinesprt.pdf>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

GUERRA, J. F. C. **A produção de conhecimentos sobre Gestão Social: um estudo da relação entre a academia e praticantes**. 2015. 234 f. Tese (Doutorado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_GuerraJF_1.pdf> Acesso em: 25 fev. 2020.

HERNÁNDEZ, A. H. **Desarrollo regional y la decolonialidad**: análisis sobre la epistemología de la gestión social Brasileña. 2016. 118p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins - UFT. Palmas-TO, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/166/1/Anayetzin%20Rivera%20Her%20C3%A1ndez%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

JORNAL DO TOCANTINS. Fórum do Lago Envolveu Sociedade. **Jornal do Tocantins**, Palmas - Tocantins, 22 de mar. de 2014. Disponível em: <<https://www.jornaldotocantins.com.br/editorias/vida-urbana/f%C3%B3rum-do-lago-envolveu-sociedade-1.503232>>. Acesso em: 23 de ago. de 2020.

LINDEMEYER, F. M.; NETO, L. M. Análise do controle social no observatório social de São José sob a ótica da Gestão Social. **Grifos** - v. 44, p. 54-76, 2018.

MACHADO, C. J. S. A Gestão Francesa de Recursos Hídricos: Descrição e Análise dos Princípios Jurídicos. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos – RBRH**. Rio de Janeiro, v.8 n.4 Out/Dez 2003, 31-47.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

MENON, I. O. **Gestão Social como campo do saber no Brasil: uma análise da produção científica pela modelagem de redes sociais (2005-2015)**. 2016. 168 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-20102016-143400/pt-br.php>> Acesso em: 25 mar. 2020.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Recursos Hídricos Mundiais da Água por País**. Roma: FAO/FAOSTAT, 2015. Disponível em < <http://www.fao.org/3/y4473e/y4473e08.htm> >: Acesso em: 20 Jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2018: soluções baseadas na natureza para a gestão da água, resumo executivo**. Paris: UNESCO, 2018. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261594_por?posInSet=8&queryId=6dcd81ae-5817-4fb7-97b9-f132de6d304d>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019: não deixar ninguém para trás, resumo executivo**. Paris: UNESCO, 2019. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367303_por?posInSet=1&queryId=ee1efc35-397d-4ab4-93f8-62493d25a8cf>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

ORLA NOTÍCIAS. Ambientalistas promoverão ‘Abraço ao Taquaruçu’. **ORLA NOTÍCIAS**, Palmas - Tocantins, 01 de nov. de 2018. Disponível em: < <https://www.jornaldotocantins.com.br/editorias/vida-urbana/f%C3%B3rum-do-lago-envolveu-sociedade-1.503232>>. Acesso em: 23 de ago. de 2020.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva**. Trad. Y ver. Téc. de Leticia Merino Pérez. – 2ª ed. – México: FCE, UNAM, IIS, 2011.

PAES DE PAULA, A. P. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n.1, p.24, 2016.

PAES DE PAULA, A. P. **Repensando os Estudos Organizacionais: por uma nova teoria do conhecimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

PERSSON, E. **Burocracia, ideologia e gestão social**: uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública. 2016. 353 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/167606/339954.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 25 mar. 2020.

PERSSON, E.; MORETTO NETO, L. Discutindo a natureza ideológica dos delineamentos teóricos habermasianos e sua apropriação pela gestão social no campo da administração. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 578-593, Dec. 2018.

PIMENTEL, T. D. O. O espaço em situações de gestão: entre a gestão estratégica e a gestão social. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n.3, p. 141-150, 2014.

PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Contribuições para a Construção do Conceito de Emancipação e suas Implicações para o Campo da Gestão Social. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 41-57, mai./ago. 2014.

PINHO, J. A. G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, A. S. *et al.* (Org.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: Univasf, 2010. p. 21-52.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Aporias em torno do conceito de Gestão Social: dilemas teóricos e políticos. **REGE – Revista de Gestão**, v. 22, n. 2.p. 155-172, 2015a.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. Gestão Social: uma análise crítica de experiências brasileiras. **Revista do Serviço Público**. Brasília 66 (2) 257-279 abr/jun 2015b.

PINTO, L. M. R. S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 301-314.

PUGA, B. P. **Governança dos recursos hídricos e eventos climáticos extremos: a crise hídrica de São Paulo**. 210 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2018. Disponível em <http://www.agensite.com/arquivos/1031/conteudo/arquivos/804017/puga_brunopegrina_d.pdf> Acesso em: 05 jan. 2020.

RAMSAR. A Convenção sobre Zonas Úmidas e sua Missão. Suíça: **RAMSAR**, 2020. Disponível em < <https://www.ramsar.org/about/the-convention-on-wetlands-and-its-mission> >: Acesso em: 20 Jan. 2020.

ROMÃO, C. C. Água: a importância de um líquido improvável. **Revista Recursos Hídricos**, Vol. 39, Nº 1, 67-75, março de 2018.

SHIMIZU, H. *et al.* Representações sociais dos conselheiros municipais acerca do controle social em saúde no SUS. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. Rio de Janeiro-RJ, v.18, n.8, pp. 2275-2284. 2013.

SILVA, F. R. da. **Controle social: a gestão social das ações do estado**. 2015. 196 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins – UFT, Palmas - TO, 2015. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11612/190> > Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, G. B. R. **Gestão social na bacia do alto rio grande/mg: um estudo na unidade de planejamento e gestão**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017. Disponível em:< http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/15371/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Gest%C3%A3o%20Social%20na%20Bacia%20do%20Alto%20Rio%20Grande/MG%3a%20Um%20Estudo%20na%20Unidade%20de%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20de%20Recursos%20H%C3%ADdricos%20GD1.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2020.

SILVA, ONILDO., A. da. Planejamento territorial e gestão de recursos hídricos: a água enquanto ativo ecosocial. **Revista Recursos Hídricos**, vol. 36, nº 2, 57-64, novembro de 2015.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENÓRIO, F. G. Apresentação. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiência em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, cap. Apresentação, pp. 11-13.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (orgs.). **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações**. Ijuí: Unijuí, 2012, cap. 01, pp. 23-36.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Ed.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Salvador: FGV Editora, 2016. v. 3. p. 13-33.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.32, n.5. pp. 7-23, set./out. 1998.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. *et al.* (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010, pp. 53-59.

TENORIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

TENORIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

TRINDADE, L. DE L.; SCHEIBE, L. F. Gestão das águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. **Revista Ambiente e Sociedade**. São Paulo, v. 22, e02672, 2019.

VITÓRIO, A. Estrada da fúria: a guerra da água em Correntina. **CHICO: Revista do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. Belo Horizonte, Minas Gerais, Março 2018.

ARTIGO 4 - GESTÃO SOCIAL DA ÁGUA: A BACIA HIDROGRÁFICA DO LAGO DE PALMAS

Resumo

Este artigo explora algumas das possíveis relações entre Controle Social e Gestão Social no âmbito da Governança Hídrica, e pretende contribuir para a ampliação das perspectivas teóricas do conceito do Interesse Bem Compreendido. Considera-se no escopo deste artigo que a água é o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do nosso planeta. Desta forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter sua gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Para tanto, tem-se como objetivo geral compreender e discutir com base no quadro de análise construído, qual o papel que um Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Para tanto, foi escolhido um caso para estudo: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, localizada no estado do Tocantins, Brasil. Para esta análise, foi utilizada a entrevista semiestruturada com atores do Poder Público, usuários da água, sociedade civil organizada; análise dos documentos oficiais do Comitê; análise de dados do governo e observação direta in loco. Os dados coletados foram avaliados mediante método da análise de conteúdo e sistematizados em oito categorias: soberania popular voltada para o bem comum; transparência; participação social; ferramentas de controle social; esfera pública; dialética negativa; interesse bem compreendido e emancipação. A partir desse quadro teórico proposto, exploraram-se essas categorias no âmbito das ações de gestão desempenhadas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas. Os resultados da pesquisa parecem indicar que alguns membros desse Comitê, ao refletirem sobre a água enquanto um RUC, entendem que ela poderia estar sujeita ao Controle da Sociedade sobre as Ações do Estado via Gestão Social. Entretanto, em termos efetivos de ações desempenhadas pelo referido Comitê, os dados apontados pelos respondentes indicam que este, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão de um RUC, até então, não vinha desempenhando de modo pleno (efetivo) uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social.

Palavras-chave: Água. Interesse Bem Compreendido. Controle Social. Gestão Social. Gestão dos Recursos de Uso Comum.

Abstract

This article explores some of the possible relations between Social Control and Social Management within the scope of Water Governance, and aims to contribute to the expansion of the theoretical perspectives of the concept of Interest Well Understood. It is considered in this article that water is one of the most important Resources of Common Use of our planet. Thus, it is understood that a collective space that deals with such a relevant Resource of Common Use should have its management subjected to Social Control implemented via Social Management, in line with its theoretical category of Interest Well Understood. Thus, our general objective is to understand and discuss, based on the analysis framework constructed, what impact a Hydrographic Basin Committee has on water management from the perspective of the concept of Social Control implemented via Social Management. To this end, we chose a case study: the Lake Palmas Hydrographic Basin Committee, located in the state of Tocantins, Brazil. For this analysis, a semi-structured interview with government officials, water users, and the organized civil society was carried out besides the analysis of the Committee's official documents and of government data, plus direct on-site observation. The collected data were evaluated using the content analysis method and systematized into eight categories: popular sovereignty aimed at the common good; transparency; social participation; social control tools; public sphere; negative dialectic; interest well understood and emancipation. Based on this proposed theoretical framework, the categories were explored within the scope of the management actions performed by the Lake Palmas Hydrographic Basin Committee. The survey results seem to indicate that some members of this Committee, when reflecting on water as a Resources of Common Use, came to understand that it could be subjected to Society's Control over State Actions via Social Management. However, in effective terms of actions performed by the referred Committee, the data pointed out by the respondents indicate that such Committee, as a collective decision-making body related to the management of a Resource of Common Use, until then, had not been fully performing (effectively) Management subjected to Social Control implemented via Social Management.

Keywords: Water. Well-understood interest. Social Control. Social Management. Management of Common Use Resources.

1 INTRODUÇÃO

Água, o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do nosso planeta. A água é uma substância essencial para a natureza terrestre em sua base mais fundamental; dos pontos de vista químico, físico e biológico, o principal constituinte de toda a vida orgânica do planeta Terra. Para as sociedades humanas, além de um elemento vital, a água é também um importante componente social, político e econômico. Enquanto recurso utilizável trata-se de um fator estratégico, finito em sua capacidade de uso e aproveitamento (TRINDADE; SCHEIBE, 2019).

Segundo dados do Programa Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, o consumo mundial de água aumentou em seis vezes nos últimos cem anos e continua a crescer de forma constante a uma taxa de cerca de 1% ao ano como resultado do aumento populacional, do desenvolvimento econômico e das mudanças nos padrões de consumo. Aliada a um abastecimento de água cada vez mais irregular e incerto, a mudança climática agravará a situação de regiões que já apresentam escassez desse recurso e provocará estresse hídrico em regiões onde os recursos hídricos ainda são abundantes (UNESCO, 2020).

Diante desse contexto se faz necessário disciplinar a distribuição das águas para evitar conflitos e assegurar o direito do uso da água a todos os cidadãos planetários por meio de uma efetiva governança hídrica. A governança hídrica está relacionada a sistemas que têm as qualidades de responsabilização, transparência, legitimidade, participação pública, justiça e eficiência (UNESCO, 2019).

A governança hídrica envolve medidas e mecanismos que requerem a efetiva implementação política juntamente com sanções contra o baixo desempenho, atos ilegais ou abusos de poder. Responsabilizar os tomadores de decisão demanda habilidade, vontade e preparação entre os detentores dos direitos, ou mesmo seus representantes, para investigar as ações e as omissões, tendo como base a transparência, a integridade e o acesso à informação (UNESCO, 2019).

Dessa perspectiva, a fim de garantir um futuro sustentável para o mundo é indispensável que a sociedade planetária se comprometa e enfrente os crescentes desafios impostos à gestão da água, mediante um efetivo desempenho das ações e mecanismos do Controle Social das águas.

A Gestão Social⁴⁴, por sua vez, é apresentada por Cançado, Tenório e Pereira (2011) como sendo o processo de tomada de decisão coletiva, que possibilita o desenvolvimento do Interesse Bem Compreendido – IBC, acontece na esfera pública e tem como objetivo a emancipação, em uma concepção da dialética negativa (CANÇADO, 2011; CANÇADO; PEREIRA, TENÓRIO, 2013; 2015). Abordagem esta que apresenta estreita ligação com o conceito de Interesse Bem Compreendido – IBC (CANÇADO, 2011) e que tem sido adotada por grande parte dos pesquisadores do campo da Gestão Social.

A opção, neste artigo, por essa abordagem como instrumental analítico ocorre por três razões: i) ela possui uma tradição no campo (considerando estudos anteriores), ii) tem um quadro teórico mais definido se comparada às demais e, iii) nos permite clareza, dadas as suas categorias teóricas, para compreender e discutir com base em um quadro de análise construído qual o papel do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social.

No Brasil, no decorrer das últimas três décadas, novos arranjos institucionais e formas de integração entre Estado e sociedade vêm sendo experimentados. De institucionalizadas a autônomas e dinâmicas, as estruturas de participação e Controle Social têm levado à propagação de novas formas de articulação Estado-sociedade (SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014).

Nesse processo, a sociedade brasileira, redefinida por meio da Constituição Federal de 1988, tem experimentado o desenvolvimento de novos arranjos institucionais participativos (AVRITZER, 2007; TENÓRIO, 2011; TEIXEIRA; CARNEIRO, 2012). De acordo com Tenório (2013, p. 2), “[...] a sociedade brasileira inspirada na Constituição de 1988, tem exigido mudanças no modo como a sua relação ocorre com o Estado e o mercado”. Essas mudanças legalmente institucionalizadas têm alterado os contornos da identidade cultural democrática do país, como têm também sinalizado para uma reformulação da própria consciência cidadã da população brasileira (CANÇADO; RIGO, 2014).

A redemocratização dos espaços públicos na Constituição Federal de 1988 vincula a descentralização e participação cidadã como “arranjos institucionais participativos, projetados para promover uma matriz social de todos os concernidos à determinada situação-problema-público, uma visão sociocêntrica de mundo⁴⁵” (TENÓRIO, 2011, p. 74). Nesses espaços

⁴⁴ Um aprofundamento dos fundamentos dessa conceituação pode ser encontrado na tese “Fundamentos teóricos da Gestão Social”, de Cançado (2011).

⁴⁵ A visão sociocêntrica caracteriza-se, portanto, como uma visão pluralista em termos de atores políticos e sociais, incluindo uma vasta rede de novos agentes e o Estado democrático. Valoriza-se negociação,

coletivos de decisão pública, a Gestão Social representa “a substituição da gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes atores envolvidos” (TENÓRIO, 2011, p. 74).

As arenas deliberativas com poder formal – com a participação de órgãos públicos, setor privado e sociedade civil, frequentemente denominados Conselhos Gestores – vêm sendo criadas em diversas áreas de Políticas Públicas no Brasil desde 1988, inclusive no setor de Gestão dos Recursos Hídricos, que gerenciam, conforme caracteriza Ostrom (2011), um Recurso de Uso Comum – RUC, essencial para a vida planetária (ABERS *et al.*, 2009).

No setor de Gestão dos Recursos Hídricos, os Conselhos Gestores predominantes são os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH, criados em níveis estaduais e federal desde o início dos anos 1990 no âmbito da nova organização político-institucional de gestão das águas. Os Comitês de Bacias traduzem os ideais de gestão participativa das novas políticas das águas, por reunir representantes dos governos federal, estadual e municipal, da sociedade civil e dos usuários de água, tais como empresas de saneamento básico, indústrias, agricultores e outros (ABERS *et al.*, 2009).

Cabe aos CBH desempenharem um papel estratégico na Política Nacional dos Recursos Hídricos – PNRH, pois são os órgãos que materializam a descentralização da gestão, contam com a participação de diversos atores e têm a Bacia Hidrográfica como unidade de gestão, além de serem propositores de Políticas Públicas. Assim, o êxito de seu funcionamento em certa medida significa o êxito da própria Política das Águas (TRINDADE; SCHEIBE, 2019).

O Brasil adotou novas leis das águas em todos os estados e em nível federal, sendo o estado de São Paulo o pioneiro desse processo com a aprovação de sua lei em 1991. Já a Lei Federal foi aprovada em 1997, quando 11 estados brasileiros já dispunham de suas respectivas leis. Entre as mudanças propostas, destaca-se a criação de organismos colegiados de tomada de decisões, como os conselhos nacional e estaduais de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias, compostos por múltiplos representantes (setor público, usuários públicos e privados e sociedade civil organizada) (ABERS *et al.*, 2009).

renegociação, definição conjunta de prioridades, construção de acordos e coalizões, ajustamento mútuo, flexibilidade, criatividade, soluções alternativas, inovação e aprendizagem. Admite-se que a produção de bens e serviços públicos não é exclusividade estatal, valorizando-se as agências descentralizadas, o nível local de governo com participação social e a ampliação do Controle Social (KEINERT, 2000; SCHOMMER; DAHMER; SPANIOL, 2014).

Além disso, a legislação introduziu o conceito de água como um Bem Comum, adotou a Bacia Hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, reforçou a utilização de instrumentos pré-existentes (outorga de direitos de uso, enquadramento dos corpos d'água, sistemas de informação dos Recursos Hídricos), e introduziu a cobrança pelo uso da água como novo instrumento de gestão que deveria, em princípio, também financiar o funcionamento do novo sistema de gestão (ABERS *et al.*, 2009).

Nesse sentido, com o fim da ditadura militar e a introdução dessas inovações político-institucionais, o processo de redemocratização brasileiro tem buscado sua legitimidade, que tem ocorrido por meio da prática da democracia representativa e da articulação entre representação e participação da sociedade civil, ampliando, assim, o exercício do Controle Social no âmbito da esfera pública (LINDEMEYER; MORETTO NETO, 2018).

Nessa perspectiva, adotou-se como um dos instrumentais teóricos do presente artigo a concepção da modalidade do Controle Social⁴⁶ exercido pela sociedade sobre as ações do Estado como sendo o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas. Neste sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social (SILVA, F., 2015).

Pesquisas recentes mostram que a Gestão Social e o novo debate sobre o Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado são temas contemporâneos e relevantes para o aprimoramento das discussões relacionadas ao debate da identidade cultural democrática brasileira. Essas abordagens sugerem um novo olhar para a dinâmica da gestão pública no Brasil, em direção ao aprofundamento de uma gestão deliberativa, fundamentada exatamente nessa lógica do Interesse Bem Compreendido (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, 2015; LINDEMEYER; MORETTO NETO, 2018; PERSSON; MORETTO NETO, 2018).

Por essa razão, adotou-se como recurso de análise teórica neste artigo as concepções presentes no conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC, enquanto uma categoria teórica da Gestão Social, para compreender e discutir o papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água enquanto RUC.

⁴⁶ As especificidades presentes em tal conceituação podem ser vistas de maneira mais pormenorizada na dissertação de mestrado intitulada: “Controle Social: a gestão social das ações do Estado” (SILVA, F., 2015), da qual este artigo pode ser considerada uma continuidade.

Cançado (2011, p. 164-165) interpreta que o conceito do IBC, desenvolvido por Tocqueville (2001; 2004), “parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses”. Em obra mais recente, o IBC é compreendido como o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Este estudo se vale de tal argumentação e propõe sinalizar que as abordagens propostas por Ostrom (2011) sobre a Gestão dos Recursos Naturais têm de fato, em termos de viabilidade prática, uma proeminência elementar e uma conexão comum com a argumentação presente na vinculação do conceito do IBC às abordagens do Controle e Gestão Social. É com base em tais prerrogativas que este artigo procura dar sua contribuição ao campo da Gestão Social.

Considera-se neste artigo que a água é o Recurso de Uso Comum mais importante do Planeta. Dessa forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Nesse sentido, denota-se que a ligação dos recursos hídricos com a abordagem do conceito de RUC está na gênese da própria água.

Diante do exposto, percebe-se a necessidade de compreender e explorar de forma mais detalhada as diferentes formas de gestão desempenhadas no âmbito dos processos de governança hídrica. Sendo assim, esta pesquisa parte da seguinte questão norteadora: Qual o papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas produz na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido?

Para responder previamente à questão de pesquisa, foi construído um pressuposto alicerçado pelas pesquisas exploratórias a respeito do tema e exposto nos referenciais teóricos apresentados ao longo do trabalho. Sendo assim, tem-se que: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão da água enquanto um Recurso de Uso Comum, até então, desempenha com baixa intensidade uma gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido, tendo em vista que o modelo de gestão da água adotado nos comitês brasileiros, embora constitua avanço importante em relação ao tipo ideal de Controle Social das Águas, ainda têm um longo caminho a percorrer.

Esta investigação teve como objetivo principal compreender e discutir o papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água enquanto RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido.

Os objetivos específicos deste estudo foram: *i*) Propor um quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionado a Recursos de Uso Comum, balizado a partir de dois grandes campos conceituais explorados neste artigo, ou seja, Controle Social e Gestão Social (Artigo 04); e *ii*) Avaliar, com base no quadro de análise construído, o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito de Controle Social implementado via Gestão Social alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido (Artigo 04).

O presente artigo encontra-se estruturado em cinco seções, incluindo esta primeira – Introdução. A segunda apresenta um referencial teórico contendo as interfaces do Controle Social implementado via Gestão Social como uma alternativa de gerenciamento de Recursos de Uso Comum. Tais fundamentações, tanto do Controle Social quanto da Gestão Social, se fizeram necessárias para subsidiar as análises sugeridas nas discussões desta pesquisa. A terceira apresenta a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados. A quarta exhibe as análises dos resultados do estudo. E, por fim, a quinta seção expõe as considerações finais, com as limitações e sugestões provenientes da realização deste trabalho.

A seguir apresenta-se uma breve contextualização das perspectivas teóricas relativas ao debate sobre Controle Social, Gestão Social, Interesse Bem Compreendido – IBC e Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC.

2 O CONTROLE SOCIAL VIA GESTÃO SOCIAL: UMA ALTERNATIVA DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS DE USO COMUM

Sabe-se que existem inúmeras conceptualizações e aplicações diversas de “Controle Social” que levam em consideração distintos fatores pelo mundo. Nesse sentido, as discussões inerentes à temática do Controle Social são complexas e carregam uma gama de percepções e caracterizações, o que justifica a realização de pesquisas voltadas à interação das diversas formas de controle na sociedade. O próprio termo Controle Social vincula-se a múltiplos entendimentos que fragmentam, hibridizam e recompõe o conceito sob vários aspectos. No entanto, essa pluralidade epistemológica do conceito possibilita encontrar finalidades sociais

que viabilizam seu uso em diversos contextos da esfera social (BOUQUET, 2012; GOMES, 2019).

A lista de autores brasileiros e estrangeiros que se debruçam sobre o tema é extensa. Como recorte para este artigo, foram consideradas as discussões de teóricos como Parsons, Blanco e Pérez (1966), Motta (1979), Martins (1989), Alvarez (2004), Castro (2008), Pinto (2008), Faria e Meneghetti (2011), Ferreira *et al.* (2011), Siqueira *et al.* (2011), Bouquet (2012), Loureiro *et al.* (2012), Spink e Teixeira (2012), Teixeira (2012), Bodê de Moraes e Berlatto (2013) e Gomes (2019), dentre outros, com o intuito de entender melhor a temática, especificamente, no que tange ao Controle Social exercido pela sociedade sobre as ações do Estado, que representa o foco essencial do presente artigo.

Nesse contexto o Controle Social pode ser sustentado a partir da noção de circularidade. De acordo com Martins (1989) a partir da dicotomia Estado-sociedade, o Controle Social apresenta quatro grandes categorias⁴⁷ assim discriminadas: Controle Social exercido pela sociedade sobre si mesma, Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, Controle Social exercido pelo Estado sobre a sociedade e Controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo. O presente artigo se concentrará na perspectiva do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, tendo como objeto de estudo as ações de gestão desempenhadas pelos membros do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP.

A respeito do sentido do Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado, neste estudo adotou-se a concepção apresentada por Silva (2015). Segundo a autora, esse tipo de controle representa o processo de aprimoramento da democracia deliberativa mediante o ato de controlar as ações do Estado na esfera pública, por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta os canais (formais e informais), no caso da Política de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins, entende-se como formal, as ações desempenhadas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP e o informal, as demais realizadas no âmbito da gestão das águas nas cidades que compõe a referida Bacia.

⁴⁷ A primeira categoria refere-se aos Controles exercidos pela sociedade sobre si mesmo, este tipo de Controle Social é visto como o poder central responsável pela manutenção da ordem vigente. A segunda categoria refere-se ao Controle Social exercido pela sociedade sobre o Estado. Esta esfera de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu em 1748 por meio da sua teoria da separação dos poderes. A terceira categoria diz respeito à forma de Controle Social exercida pelo Estado sobre a sociedade. Essa modalidade de controle é essencial para a ordem social. A quarta e última categoria refere-se à forma de Controle exercida pelo Estado sobre si mesmo, este controle é necessário para combater a própria disfunção ocorrida dentro da máquina pública (MARTINS, 1989). Mais informações sobre os debates dessas categorias foram apresentadas no Artigo 1.

Nesse sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. Com este conceito em mente, percebe-se que não existe Controle Social sem uma cidadania ativa, sem a qual, conseqüentemente, não haverá processos democráticos nas instâncias de Controle Social, isto é, as concepções oriundas desta nova leitura realizada no Brasil preveem uma triangulação entre Controle Social, cidadania e democracia.

A compreensão de Gestão Social abordada neste artigo⁴⁸ baseia-se no entendimento apresentado por Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 697) que a qualifica como sendo o processo de “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”. De tal modo “a Gestão Social adquire grande relevância, tanto para estimular a emancipação dos indivíduos quanto para se fortalecer por meio de indivíduos emancipados” (PEREIRA, 2011, p. 13).

Cançado e Rigo (2014) apresentam a “participação” como sendo o processo central na Gestão Social “[...] se não houver participação não há Gestão Social”, logo a temática da participação passou a ser base intrínseca da Gestão Social, mostrando-se válida a análise da Política Estadual de Recursos Hídricos implantada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP.

Para compreender as bases da Gestão Social faz-se necessário conhecer também o que constitui a Gestão Estratégica, que é diametralmente oposta a ela. Tenório (2013, p. 12) define a Gestão Estratégica como sendo “processos de tomada de decisão nos quais, necessariamente, o objetivo é atender à *res privatae*, ao bem privado, no qual o lucro é a principal referência a ser alcançada”. O tipo de gestão adotado na lógica da Gestão Estratégica é um dos mais proeminentes no mundo contemporâneo. A este respeito, Tenório (2010) enfatiza que a Gestão Estratégica faz parte da concepção predominante no ensino, na pesquisa e na prática da administração, como também de todas as demais áreas ligadas ao contexto econômico.

Pensar possibilidades inovadoras de gerenciamento no âmbito da Gestão Pública é um dos desígnios da Gestão Social. A dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão

⁴⁸ Existem outras concepções de Gestão Social, porém, neste trabalho optou-se por esse entendimento porque ele coaduna com a perspectiva do Controle Social utilizada. Mais informações sobre debates a respeito da Gestão Social podem ser encontradas no artigo 01.

Estratégica⁴⁹ é fruto das próprias realidades díspares existentes na ordem social. Assim, nas abordagens em torno do conceito de Gestão Social já é um consenso que ela surge “do esgotamento das teorias administrativas dominantes, dos preceitos do taylorismo-fordismo, da burocracia, de um enfoque prescritivo e gerencialista e da preponderante razão instrumental como embasamento da ação social nas organizações” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 579).

Nesse sentido, a Gestão Social refere-se ao processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008, p. 158).

A aproximação teórica para a Gestão Social apresentada na tese de Cançado (2011) e posteriormente adaptada nos trabalhos de Cançado, Pereira e Tenório (2013; 2015) representa uma das primeiras contribuições dos pesquisadores da área para a construção das bases epistemológicas da Gestão Social e encontra-se em sua segunda versão.

Nessa abordagem, deduz-se que a Gestão Social possibilita o desenvolvimento do Interesse Bem Compreendido – IBC, acontece na esfera pública e tem como objetivo a emancipação, em uma concepção dialética negativa (CANÇADO, 2011; CANÇADO; PEREIRA, TENÓRIO, 2013; 2015). Nessa perspectiva o Interesse Bem Compreendido – IBC representa o equilíbrio entre bem-estar coletivo e bem-estar individual, na busca pelo bem comum (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Após essa delimitação da Gestão Social, muitas pesquisas foram desenvolvidas dentro dessa demarcação, visando aprofundar o debate acerca dos fundamentos teóricos da Gestão Social (Interesse Bem Compreendido, Esfera Pública e Emancipação). Dentre esses três fundamentos teóricos, a “Esfera Pública”, foi a categoria que ao longo dos últimos oito anos teve maior número de pesquisas desenvolvidas, destacam, nesse sentido, os seguintes trabalhos: Oliveira (2012), Araújo e Boullosa (2013), Persson e Morretto Neto (2015), Persson (2016), Garcia (2016), Teixeira (2017) e Alcântara e Pereira (2017).

⁴⁹ A Gestão Estratégica atua determinada pelas forças de mercado, sendo um processo de gestão que privilegia a competição e tem o lucro como finalidade. Contrariamente, a Gestão Social é um processo de gestão que prima pela concordância, no qual o outro deve ser incluído, sendo o interesse comum o seu objetivo (TENÓRIO, 2016). A referida discussão da dicotomia presente entre a Gestão Social e Gestão Estratégica não é o foco deste trabalho. Para maiores detalhes a respeito dessa temática ver: Cançado; Sausen e Villela (2013) e Pimentel (2014).

A categoria “Emancipação” ocupa o segundo lugar nas pesquisas realizadas no campo. Dentre os estudos que se dedicaram em aprofundar a categoria da “Emancipação” se sobressaem as seguintes pesquisas: Andrews (2011), Pinheiro e Cançado (2013; 2014), Tenório, Kronemberger e Lavinias (2014) e Justen (2016).

Já o “Interesse Bem Compreendido” representa a categoria teórica menos debatida até então no campo da Gestão Social. Sua abordagem vinculada à temática da Gestão Social foi arrolada até então com profundidade apenas na própria tese de Cançado, que a definiu como sendo uma das categorias fundantes da Gestão Social. Diante dessa inexistência de trabalhos consideráveis que problematizem o conceito do “Interesse Bem Compreendido” no campo da Gestão Social após a tese de Cançado (2011), o presente trabalho vem contribuir para a diminuição desta lacuna, validando, assim, a relevância e utilidade da investigação aqui proposta.

Ao realizar esta problematização, acredita-se estar contribuindo para a emergência da discussão sobre o Interesse Bem Compreendido – IBC como uma categoria teórica da Gestão Social, assunto que precisa ser debatido pelo conjunto de pesquisadores do campo que buscam, nesses instrumentais teóricos dessa aproximação (Figura 01), contribuições para a consolidação das abordagens da Gestão e Controle Social.

Cançado (2011, p. 164-165) interpreta que o conceito do IBC, desenvolvido por Tocqueville (2001; 2004), “parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses”. Em obra mais recente, o IBC é compreendido como o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017).

Diversas interpretações foram atribuídas à categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC⁵⁰. Para a lógica proposta neste artigo optou-se por adotar o exemplo da sociedade norte-americana no Século XIX, analisada nos estudos de Tocqueville (2001; 2004), que formularam o conceito do IBC como um modelo de considerável importância prática para a corrente que o conecta como um relevante elemento de análise do advento das revoluções democráticas.

Cançado (2011, p. 167) sugere que “o IBC seria o instrumento pelo qual o potencial de Solidariedade se realiza em prol da Sustentabilidade, em outras palavras, ao se tratar do bem-

⁵⁰ Para uma discussão mais completa sobre essa questão ver a dissertação “Quando a política caminha na escuridão – um estudo sobre interesse e virtude n’A Democracia na América de Tocqueville”, de Nicolette (2012).

estar coletivo (solidário, no sentido estrito do termo) na perspectiva do IBC tem-se como norte a Sustentabilidade (ampla, não só ambiental)”.

Este artigo sinaliza que as abordagens propostas por Ostrom (2011) sobre a gestão dos recursos naturais, no tocante à viabilidade prática, têm de fato uma conexão comum e uma proeminência elementar com a argumentação presente na vinculação do conceito do IBC fundamentado no Controle e Gestão Social. É com base em tais prerrogativas que o presente trabalho procura dar sua contribuição ao campo da Gestão Social, aprofundando os debates já iniciados nos trabalhos de Pereira, Cabral e Pereira (2015), Vasconcellos Sobrinho *et al.* (2016), e Santos e Boullosa (2017) à respeito da vinculação da lógica da gestão dos Bens Comuns com as prerrogativas da Gestão Social.

Os trabalhos de Elinor Ostrom, autora influente no campo dos institucionalistas da área de Políticas Públicas, também ocupam lugar proeminente nesse debate da gestão de interesses comuns. Em seu livro “*El gobierno de los bienes comunes*”, a autora adota a perspectiva da escolha racional na gestão dos bens comuns.

De acordo com Ostrom (2011), bens comuns são bens de uso coletivo que podem ser compartilhados por indivíduos e, assim, sujeitos a conflitos sociais. A água, as riquezas naturais, a infraestrutura, o transporte, a comunicação, a educação, a saúde, o patrimônio artístico, a ordem pública, a honestidade das instituições, a moralidade pública e familiar, o conhecimento, são exemplos de bem comum da sociedade (OSTROM, 2011).

Ostrom (2011) propõe oito princípios para gestão sustentável dos bens comuns: delimitação, adequação de contexto, participação, monitoramento, sanções proporcionais, resolução de conflitos a custo acessível, autonomia e Adocracia⁵¹. A partir de Hardin (1968), Ostrom (1997) entende que a “tragédia dos comuns” representa a lógica de que a racionalidade da ação de cada indivíduo no uso de recursos naturais compartilhados levaria necessariamente ao esgotamento dos mesmos. Na gestão dos interesses comuns, não havendo

⁵¹ Pacheco (2016) explica tais princípios da seguinte forma: i) Delimitação: os limites dos bens comuns devem ser claramente definidos bem como quem tem direito de acessá-los e seus direitos de uso; ii) Adequação de contexto: as regras de uso devem ser adequadas às necessidades e condições locais como época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis; iii) Participação e coprodução: os membros afetos podem participar na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos; iv) Monitoramento e avaliação: as regras de uso, o estado do bem comum e o comportamento dos membros são monitorados; v) Sanções e recompensas proporcionais: há um sistema gradativo de sanções, com penalizações para os transgressores; vi) Resolubilidade: é garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos a custos reduzidos, e os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização; vii) Autonomia: o direito dos membros da comunidade em revisar suas próprias regras deve ser respeitado por autoridades externas; viii) Adocracia: governança (apropriação, provisão, monitoramento, sanções) e resolução de conflitos segundo uma estrutura de múltiplas camadas de responsabilidade.

a adoção de uma perspectiva apropriada, os recursos naturais compartilhados esgotam-se e todos os usuários são prejudicados.

Ostrom (2011) estudou os comuns inicialmente por meio do emprego do *framework* de Análise e Desenvolvimento Institucional (Institutional Analysis and Development – IAD). Com a evolução dos estudos nessa área, outros tipos de comuns atraíram a atenção dos pesquisadores, tais como: a) os comuns do conhecimento e da cultura (HESS; OSTROM, 2005); b) os comuns da cidadania e da democracia (HESS, 2008); c) os comuns dos dados abertos, que podem ser disponibilizados pelas plataformas e-Gov, observando-se formatos e padrões abertos, facilitando o acesso e permitindo a reutilização; d) os comuns digitais, resultantes do compartilhamento de recursos de conhecimento entre grupos, por meio das Tecnologias da Informação e Comunicações – TICs, e disponíveis em plataformas e-Gov integrando uma cadeia de valor ligada a princípios de equidade, coprodução e sustentabilidade (ROTTA, 2018).

Todos esses tipos de comuns convergem com as perspectiva da categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – em especial, a cidadania e a democracia, consideradas como um tipo de comuns que se alinham às abordagens aqui dialogadas do Controle e Gestão Social.

A participação da sociedade no gerenciamento da coisa pública possibilita acertos na tomada de decisão e permite o desenvolvimento deliberativo (EVANS, 2003). O protagonismo não deve estar nas mãos de poucos, mas sim de todos aqueles a serem afetados por uma decisão. Nesse sentido, considera-se que “o bem comum é a referência, a responsabilidade social é o compromisso, a república é o norte” (TENÓRIO, 2012, p. 31). Nas palavras de Tocqueville (1998, p. 186), “essa origem popular, que muitas vezes prejudica a excelência e a sabedoria da legislação, contribui singularmente para o seu poder. Existe, na expressão da vontade de todo um povo uma força prodigiosa”.

Dentro do campo das abordagens institucionalistas, brotaram novos debates que inseriram na estrutura maior da teoria do desenvolvimento contemporâneo o conjunto de estratégias de desenvolvimento - aquelas que utilizam sistemas institucionalizados de deliberação popular para alocar bens coletivos (EVANS, 2003).

Evans (2003) defende a partir do “enfoque de capacidade”, de Amartya Sen, que as instituições focalizem os “debate e intercâmbio públicos”. O autor apresenta que os exemplos de Porto Alegre, no Brasil, e Kerela, na Índia, reforçam a ideia de que o “desenvolvimento deliberativo” é promissor em termos de desenvolvimento. Os arranjos teóricos adotados neste

artigo alinham-se com essa perspectiva do desenvolvimento deliberativo e serão debatidos dentro do âmbito do diálogo entre o discurso institucional do Controle Social com as práticas cotidianas de gestão das águas adotadas no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas.

No cenário brasileiro, a gestão das águas, passou por um processo de transformação nas últimas décadas, o que levou a Política Nacional de Recursos Hídricos a incorporar, além da preocupação com a oferta de água e a realização de obras hidráulicas, a preocupação com a demanda e com os aspectos sociopolíticos. Como também, a partir da análise de experiências, como a francesa, houve uma reestruturação das práticas de gerenciamento de recursos hídricos, as quais passaram a se fundamentar em novos princípios – a descentralização, a participação e a integração –, tendo como unidade territorial de referência a bacia hidrográfica (CAMPOS, 2007).

Este novo modelo de gerenciamento ganhou espaço em função de: i) muitas regiões – especialmente aquelas extremamente urbanizadas e industrializadas – estavam convivendo com problemas referentes à escassez de água, em termos de qualidade ou quantidade, e com um crescimento constante do número de conflitos sociais relacionados ao uso de tais recursos; ii) o modelo de gerenciamento dos recursos hídricos em vigor – centralizado, impositivo e setorializado – não estava atendendo às demandas; e iii) desde a década de 1980, havia sido reiniciado o processo de democratização e descentralização em vários países, o qual implicou no restabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade e em uma ampliação dos espaços públicos coletivos de decisão a respeito dos usos da água (CAMPOS, 2001).

O Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo, o que implica um aparente conforto; porém, os recursos hídricos estão distribuídos de forma desigual no território, espacial e temporalmente. Esses fatores, somados aos usos da água pelas diferentes atividades econômicas nas bacias hidrográficas brasileiras e os problemas de qualidade de água, geram inúmeros conflitos no âmbito da Política Nacional dos Recursos Hídricos (ANA, 2018).

A concepção da água enquanto um RUC no Brasil somente foi introduzida na legislação na Constituição Federal de 1988. Somente após nove anos da promulgação da Constituição de 1988, foi que se deu a criação da Lei 9.433, de 8.1.1997, a chamada “Lei das Águas”, a qual estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGERH. Com base nessas evidências históricas, nota-se que os avanços no âmbito da gestão das águas no Brasil são

recentes e ocorreram lentamente. Possivelmente, a própria percepção da abundância desse recurso no Brasil explica, em grande parte, essa inserção tardia.

Essa recente institucionalização da Política Nacional dos Recursos Hídricos no Brasil tem sido vista “como uma solução para: incluir o maior número de demandas possível; identificar as relações entre os atores e entre os atores e o ambiente – a bacia –; assegurar maior discussão sobre o uso de um bem comum – a água [...]” (CAMPOS, 2001, p. 51).

Após esses apontamentos iniciais, observa-se que a participação representa o elemento central das abordagens teóricas tanto do Controle Social, quanto da Gestão Social. Dessa maneira, denota-se que não existe Gestão Social nem Controle Social se não houver a participação da sociedade. Assim, infere-se que o Controle Social é um processo finalístico que promoverá, por meio de sua efetiva execução no nível local, o aprimoramento da democracia. A Gestão Social, por sua vez, representará o meio necessário para que este processo se desenvolva de forma mais participativa, tendo como missão a emancipação dos cidadãos.

As análises teóricas apresentadas nesta seção sugerem que, para se garantir que os gestores pautem sua conduta pelo melhor interesse do bem comum, é indispensável haver instrumentos efetivos de Controle Social e, neste artigo, acredita-se que a Gestão Social representa esse meio. Quando ela for praticada, especialmente nos espaços deliberativos de decisões públicas que gerenciam os RUC, potencializará a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido como um processo social contínuo que fomentará a promoção do desenvolvimento deliberativo.

Assim, partindo (a) da nova perspectiva da gestão das águas que visa um futuro sustentável para o Planeta; (b) da importância do Brasil nesse contexto; e (c) das limitações encontradas na literatura que problematizam a categoria teórica do “Interesse Bem Compreendido” no campo da Gestão Social, buscou-se refletir sobre a efetividade da governança hídrica. Esse movimento implicou perceber a água como um RUC que poderia estar sujeito ao Controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. Em suma, a presente pesquisa colaborou exatamente com esse arranjo, validando, assim, a relevância desta investigação para o campo da Gestão Social.

No rol desse debate, este estudo visa contribuir com a disseminação de um case relevante a respeito do papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP produz na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social.

A seguir, expõe-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo, na qual foram exibidas as abordagens definidas, os detalhes do quadro de análise construído e a técnica utilizada para a análise dos dados.

3 PERCURSOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa refere-se a um estudo de caráter descritivo, de natureza aplicada e abordagem qualitativa. A opção pela pesquisa aplicada ocorreu para atender a carência ainda presente no campo da Gestão Social de pesquisas focadas em experiências práticas que analisam suas possibilidades, quer sejam em instituições formais ou informais. No caso em tela, os Comitês de Bacia Hidrográfica representam uma instituição⁵² formal⁵³, estabelecida em legislações próprias.

Considerou-se nesta pesquisa que a água é o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do Planeta. Dessa forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Nesse sentido, denota-se que a ligação dos Recursos Hídricos com a abordagem do conceito de RUC está na gênese da própria água.

Diante do exposto, percebeu-se a necessidade de compreender e explorar de forma mais detalhada as diferentes formas de gestão desempenhadas no âmbito dos processos de governança hídrica. Sendo assim, para realização desse estudo aqui proposto, esta pesquisa partiu das seguintes questões norteadoras apresetadas no Quadro 8 a seguir:

Quadro 8 – Síntese das Questões de Pesquisa

QUESTÕES DE PESQUISA	Como funcionam os processos de gestão da água no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, com base nas perspectivas do Controle e Gestão Social?
	É possível identificar fatores presentes na gestão desse espaço coletivo de decisão pública que evidenciam a existência e possibilidades da aplicabilidade do Controle e Gestão Social? Em qual intensidade?
	Qual o papel atual que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas produz na gestão da água enquanto um RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido?

⁵² **Instituições:** são as regras do jogo numa sociedade. Representam os limites (constrangimentos, restrições) estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas e estruturam os incentivos de natureza política, social e econômica (NORTH, 1998).

⁵³ **Formais:** são organizações, acordos, contratos, regras escritas em constituições, leis, regulamentos e outras (NORTH, 1998).

	Quais são as contribuições efetivas que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas tem desempenhado dentro do processo de governança hídrica da gestão do Recurso de Uso Comum mais importante do planeta?
--	--

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Para responder previamente à questão de pesquisa, foi construído um pressuposto alicerçado pelas pesquisas exploratórias a respeito do tema e exposto nos referenciais teóricos apresentados ao longo do trabalho. Sendo assim, tem-se que: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão da água enquanto um Recurso de Uso Comum, até então, desempenha com baixa instensidade uma gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido, tendo em vista que o modelo de gestão da água adotado nos comitês brasileiros, embora constitua avanço importante em relação ao tipo ideal de Controle Social das Águas, ainda têm um longo caminho a percorrer.

Esta pesquisa foi desenvolvida com base no enfoque da interdisciplinaridade, fundamentada nas matrizes epistêmicas (PAES DE PAULA, 2015; 2016). Esse prisma permitiu avaliar o fenômeno aqui estudado sem a utilização de uma única base metodológica, mas, utilizaram-se diferentes matrizes de conhecimentos-interesses. Nesse contexto, entende-se que “não se trata, no entanto, de escolher uma única matriz para guiar as pesquisas, mas de mudar a maneira de pensar sobre isso, pois a chave para os avanços das pesquisas, do ponto de vista da mudança social, seria conciliar os interesses cognitivos” (PAES DE PAULA, 2016, p. 24).

Ponderando essas orientações escolheram-se quatro instrumentais teóricos que abordam diferentes matrizes de conhecimentos para análise dos resultados deste estudo. As especificidades desses instrumentais foram resumidamente apresentadas no Esquema a seguir:

Esquema 8 – Matriz Epistêmica Proposta para Análise.



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Com base nesses quatro instrumentais teóricos nesta pesquisa exploraram-se algumas das possíveis relações entre Controle Social e Gestão Social no âmbito da Governança Hídrica, e contribuiu com a ampliação das perspectivas teóricas do conceito do Interesse Bem Compreendido.

A presente pesquisa fundamentou-se no paradigma interpretativo. Segundo Alencar (2007, p. 31) na abordagem interpretativa “a sociedade é a ordem criada ou realizada pela própria capacidade dos seus membros. É o resultado de numerosas oportunidades de interação, desenvolvidas por atores que interpretam e atribuem significados ao contexto social no qual eles se encontram”.

De acordo com Alencar (2007), o estudo de caso é uma forma de conduzir pesquisa mais ligada à abordagem interpretativa, por essa razão, escolheu-se como lócus deste estudo o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas.

As técnicas de coleta de dados (métodos) representam as ferramentas específicas devidamente selecionadas para a coleta das evidências delineadas nos objetivos do estudo.

As pesquisas com cunho interpretativo podem ser desenvolvidas mediante a utilização de vários métodos investigativos (ALENCAR, 2007). Nesta pesquisa, utilizaram dados

primários e secundários para o desenvolvimento dos estudos. Baseados em Godoy, (1995); Alencar, (2007) e Sandoval (2018) adotou-se um plano metodológico diversificado dos instrumentos de coleta. Nesse sentido para a coleta de dados foram utilizadas as seguintes técnicas: *i)* Observação Participante; *ii)* Pesquisa Documental; e *iii)* Entrevista semiestruturadas.

A Observação Participante deve seguir determinados critérios, como ser direcionada pelo objeto, questões e pressupostos do estudo. “A observação não é também uma técnica exclusiva: ela se presta, às vezes admiravelmente, a casamentos com outras técnicas e instrumentos” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 182). Assim, foram observados diversos aspectos nas “Plenárias Ordinárias e Extraordinárias” e nas demais “Reuniões Técnicas dos Grupos de Trabalhos” do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, ocorridas durante o ano de 2019. Vale citar que foram objetos de análises as quatro (4) Plenárias Ordinárias e as duas (2) Plenárias Extraordinárias ocorridas no ano de 2019.

Em 2019 o Comitê instituiu dois Grupos de Trabalhos (GT). O primeiro foi o Grupo de Trabalho de Revisão e Alteração do Regimento Interno do CBHLP, que foi composto pelos membros das seguintes instituições: Centro de Defesa dos Direitos da Criança Gloria de Ivone – CEDECA; Fazenda São Paulo; INVESTCO; Município de Porto Nacional e Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH-TO. Já o segundo foi o Grupo de Trabalho de Articulação Institucional da sub-bacia do Ribeirão Taquaruçu Grande, composto pelos membros das seguintes instituições: Associação dos Chacareiros Santa Fé – ACHASFÉ; Água Doce; BRK Ambiental; Centro de Defesa dos Direitos da Criança Gloria de Ivone – CEDECA; Associação de Preservação Ambiental e Valorização da Vida – ECOTERRA; Município de Palmas e Secretaria da Educação, Juventude e Esporte – SEDUC-TO. Todas as reuniões realizadas por ambos os Grupos de Trabalhos foram objetos de análise (observação) da pesquisadora.

Além dessas ações oficiais desempenhadas pelo CBHLP que foram objetos de observações, a pesquisadora (autora deste artigo) também realizou observações diretas durante a realização da segunda edição do evento intitulado “Abraço ao Ribeirão Taquaruçu”, ocorrido em setembro de 2019.

Outra ação que igualmente foi objeto de observações nesta pesquisa foi a “Audiência Pública” ocorrida em dezembro de 2019 organizada pela Comissão de Minas, Energia, Meio Ambiente e Turismo da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que visou discutir as

condições de uso múltiplo do Lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE-Lajeado).

Ademais, foram observadas relações, representações e costumes: atitudes dos servidores tanto da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos – SEMARH, quanto da Fundação Municipal de Meio Ambiente – FMA; motivações e relações sociais entre os membros do CBHLP; opiniões da Diretoria Executiva do Comitê; desarmonias internas nesse Comitê e desse com representantes da prefeitura ou de outras instituições; formas de gestão e organização do Comitê; opiniões expostos pelos convidados externos durante as reuniões dos Grupos de Trabalhos avaliados; e outros elementos e momentos.

Vale citar que durante a realização das agendas do Grupo de Trabalho de Articulação Institucional da sub-bacia do Ribeirão Taquaruçu Grande vários convidados externos participaram dessas reuniões, visando aprimorar as arenas de debates desse GT. Uma dessas reuniões, por exemplo, contou com a presença do Dr. João Aparecido Bazolli - Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT) do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – PGDR, que sugeriu algumas contribuições ao Grupo para serem inseridas no Relatório Final do GT. Essa ação se destaca ao demonstrar que a organização e fomento de relações institucionais saudáveis aprimoram consideravelmente as Políticas Públicas no âmbito da governança hídrica.

As observações ocorreram de acordo com o calendário específico de cada uma das ações analisadas. Os dados coletados durante as observações foram registrados em diários de campo ao longo das visitas.

A Pesquisa Documental, por sua vez, “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2007, p. 45). Os dados oriundos da Pesquisa Documental são relevantes para compreender os vários elementos do objeto estudado. Sobre essa técnica Spink (2013, p. 122) nos lembra que ela pode nos apresentar “[...] as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia [...]”.

Nesse sentido foram pesquisadas atas de reuniões, publicações diversas do diário oficial do Estado do Tocantins relativas ao CBHLP; históricos e relatórios de gestão, publicações institucionais, reportagens, vídeos, legislações, sites institucionais, dentre outras aspectos fundamentais para compreender e discutir com base no Quadro de Análise construído, qual o papel que um Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua

categoria teórica do Interesse Bem Compreendido? Neste sentido, as fontes e documentos que foram analisados durante a fase da Pesquisa Documental estão especificados no Quadro abaixo:

Quadro 9 – Lista dos Documentos da Pesquisa Documental

Documentos	Descrição
<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 1.307, de 22 de março de 2002 	Instituição da Política Estadual de Recursos Hídricos no Tocantins.
<ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 687, de 22 de julho de 1998, e Lei nº 2.097, de 13 de julho de 2009. 	Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/TO)
<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 2.089, de 9 de julho de 2009 	Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (FERH/TO).
<ul style="list-style-type: none"> Plano Nacional de Recursos Hídricos 	Aprovado pelo CNRH, em 7 de dezembro de 2016.
<ul style="list-style-type: none"> Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH-TO) 	Aprovado pelo CERH, em 7 de dezembro de 2011.
<ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 4.434, de 07 de novembro de 2011 	Instituição do CBH do Entorno do Lago de Palmas
<ul style="list-style-type: none"> Relatório SÍNTESE 	Referente ao primeiro ciclo do programa PROGESTÃO no Tocantins (2014 – 2017)
<ul style="list-style-type: none"> Atas Calendários das Reuniões Convocações Listas de presenças Portarias Regimentos Internos Planos das Bacias Hidrográficas Relatório Anual Resoluções e outros atos 	Documentações inerentes ao processo de gestão ocorrido no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas
<ul style="list-style-type: none"> Dados dos eventos como o Fórum Mundial da Água – FMA e Fórum Alternativo Mundial da Água – FAMA 	Ambos ocorridos em Março de 2018 em Brasília.
<ul style="list-style-type: none"> Site oficial do Plano de Bacia Hidrográfica do Lado de Palmas: http://iacuft.org.br/paginas/pbh-lago-de-palmas 	Site oficial do Plano de Bacia Hidrográfica do Lado de Palmas, criado pelo Instituto de Atenção às Cidades da Universidade Federal do Tocantins – UFT.
<ul style="list-style-type: none"> Documentos e matérias da Audiência Pública ocorrida em dezembro de 2019. 	Organizada pela Comissão de Minas, Energia, Meio Ambiente e Turismo da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que visou discutir as condições de uso múltiplo do Lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE-Lajeado).

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

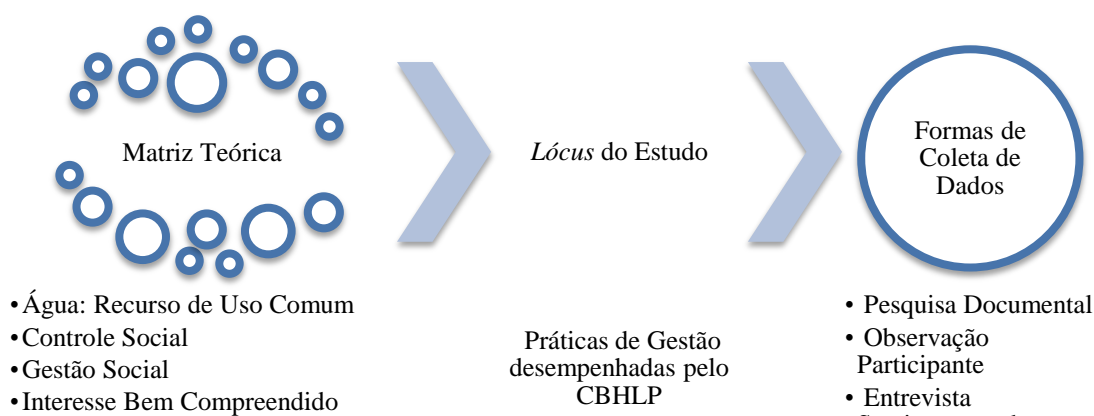
Foram pesquisados alguns jornais da região para agregar maiores informações a respeito das ações desempenhadas pelo CBHLP, tais como: “T1 Notícias”, “Conexão Tocantins” e “G1 Tocantins” e “Orla Notícias”. Tais meios são importantes para a análise das ações realizadas pelo Comitê e sua relação com outras práticas. Nesse sentido Laville e Dionne (1999, p. 167) mencionam que “os documentos sonoros e visuais são também portadores de informações úteis [...] as fotos, pinturas, desenhos, os filmes e vídeos, etc. Em suma, tudo o que, em suporte audiovisual, pode veicular informações”. Como vídeo (curta-

metragem) destacamos o organizado pela Associação Água Doce para divulgar o evento “Abraço ao Ribeirão Taquarucu”, tanto em 2018, quanto em 2019.

As percepções dos membros do Comitê são importantes para compreendermos a [...] “maneira como as coisas estão” (FAIRCLOUGH, 2012, p. 312). Nesse sentido, a aplicação da entrevista semiestruturada com atores do Poder Público, Usuários da Água, Sociedade Civil Organizada, fundamentada no Quadro elaborado neste estudo, foi o instrumento matriz que usamos para compreendermos os entendimentos dos respondentes da pesquisa.

A síntese das conexões entre a matriz teórica adotada e os instrumentos de coleta de dados (que se completam) pode ser analisada no Esquema a seguir:

Esquema 9 – Síntese das conexões entre a matriz teórica e as formas onto-epistemo-metodológicas.



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Por fim, simultaneamente foram realizadas as entrevistas com os membros do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, visando aprofundar o conhecimento das práticas de gestão desempenhadas por esse Comitê. Vale ressaltar, que as entrevistas foram desenvolvidas com auxílio de um roteiro estabelecido especificamente para este artigo, constante no Quadro de análise arquitetado para esta pesquisa.

Vale citar que no início da pesquisa cogitou-se usar o Quadro de Análise dos Critérios para Cidadania Deliberativa e características da Gestão Social, de Cançado, Pereira e Tenório (2015), como um instrumento já validado pelo Campo. Todavia, tal quadro se mostrou insuficiente diante da Matriz Teórica e das formas onto-epistemo-metodológicas adotadas nesta tese. Por isso, ao final, foi decidido incluir até mesmo como um dos objetivos da

presente pesquisa: Propor um quadro específico de Análise de Ambientes de Tomada de Decisão Coletiva Relacionado a Recursos de Uso Comum, balizado a partir dois grandes campos conceituais explorados nesta pesquisa, ou seja, Controle Social e Gestão Social.

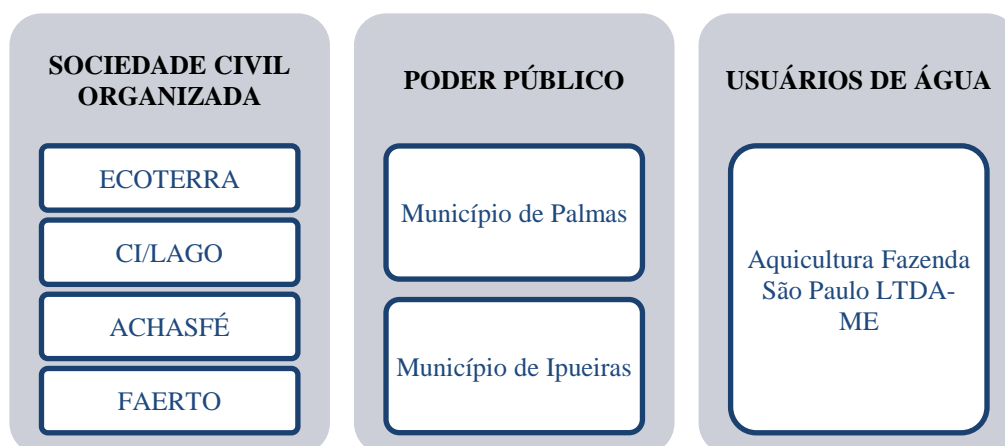
O critério para escolha dos entrevistados ocorreu de acordo com a disponibilidade do entrevistado em participar da pesquisa. Cada entrevista foi realizada individualmente. Os entrevistados foram informados que não precisariam responder todas as perguntas se assim não quisessem, visando não causar constrangimento, como também poderiam encerrar, em qualquer momento, a entrevista. Foi garantido o sigilo das informações (uso apenas para fins científico-acadêmicos) e anonimato dos participantes. As entrevistas tiveram uma média de tempo de 30 a 40 minutos cada.

As entrevistas foram realizadas da seguinte forma: uma entrevista com o representante da Associação de Preservação Ambiental e Valorização da Vida - ECOTERRA (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante da Federação das Associações e Entidades Rurais do Tocantins – FAERTO (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante da Associação dos Chacareiros Santa Fé – ACHASFE (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante do Consórcio Intermunicipal para a Gestão Compartilhada da Bacia Hidrográfica do Médio Tocantins – CI/LAGO (Sociedade Civil Organizada); uma entrevista com o representante do Município de Palmas (Poder Público); uma entrevista com o representante do Município de Ipueiras (Poder Público); e uma entrevista com o representante da Aquicultura Fazenda São Paulo (Usuários de Água).

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas é composto por 36 membros. Todas as três categorias que compõe o Comitê (Poder Público; Sociedade Civil Organizada e Usuários de Água) possuem 12 representantes (titulares e suplentes). Ao todo foram realizadas sete (7) entrevistas, sendo quatro (4) com membros da Sociedade Civil Organizada; duas (2) com membros do Poder Público e uma (1) com um membro dos Usuários de Água.

Considerando o número total de membros do Comitê obteve-se ao final uma amostra válida nas entrevistas em média de 20%. Um fator relevante observado foi a participação significativa nas entrevistas dos membros da categoria da Sociedade Civil. A síntese das entrevistas realizadas encontra-se detalhada no Esquema a seguir:

Esquema 10 – Síntese das entrevistas realizadas por tipo de representação no CBHLP



FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Os elementos base que nortearam a Observação Direta, a Análise Documental, bem como o desenvolvimento das Entrevistas foram os constantes no Quadro de análise de Ambientes de Tomada de Decisão Coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum. Durante as entrevistas foram feitas vinte duas (22) perguntas para cada participante, subdivididas nos oito critérios detalhados no Quadro a seguir:

Quadro 10 – Quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum

	CRITÉRIOS DE ANÁLISE	QUESTÕES PARA O ROTEIRO
CONTROLE SOCIAL	9 Soberania popular voltada para o Bem Comum	23. As ações do Comitê asseguram de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum? 24. As tomadas de decisões são canalizadas para questões que representam o bem comum? Tendo em vista que o Comitê é uma instância de tomada de decisão pública.
	10 Transparência	25. Existem canais adequados ao acesso à informação (compreensíveis)? 26. Existem mecanismos que permitam ao Comitê, acesso direto às informações governamentais? Quais? 27. Em caso de ter acesso, essas informações são utilizadas para a tomada de decisões dentro do Comitê?
	11 Participação Social	28. Como ocorre a participação da população na elaboração, execução e fiscalização das ações geridas no Comitê? 29. Como se dá a articulação das ações do Comitê com outras instâncias de participação popular? Há algum meio de comunicação com a Comunidade (site, blog, rede social)? Quais são os exemplos concretos? 30. Todos os membros participam dos debates ativamente?
	12 Ferramentas	31. Alguma vez o Comitê já interferiu para mudar alguma obra/programa/ação em andamento? 32. Existe alguma ferramenta (instrumento) de Controle Social que o Comitê aplica? 33. Quais ações o Comitê realiza e pode realizar para a

		promoção do Controle Social?
GESTÃO SOCIAL	13 Esfera Pública	34. Há predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) ou de valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado).
	14 Dialética Negativa	35. Existe igualdade de influencia entre os grupos representativos nas tomadas de decisão? 36. Existe uma relação de dependência mútua e/ou recíproca entre os membros do Comitê e com outras instâncias?
	15 Interesse Bem Compreendido	37. Como são pautadas as relações entre Estado / Sociedade / Mercado / Meio Ambiente? Existe equilíbrio entre tais relações? 38. Como você percebe a intervenção dos membros nas reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto em que o mesmo se encontra ou reflete puramente os interesses da pessoa/órgão representado? 39. Existe algum mecanismo ou norma para submeter o interesse individual dos membros às regras democráticas a fim de que o Estado ou o Mercado não se voltem contra o interesse coletivo?
	16 Emancipação	40. Existem instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual? 41. Na opinião do Sr(a). o Comitê têm atingindo seus objetivos? Quais as principais dificuldades? 42. Em sua opinião como a atuação do Comitê deveria funcionar? O que poderia ser feito para melhorar essa atuação? 43. Qual é a sua contribuição concreta – pessoal e institucional? 44. O Sr(a). Gostaria de acrescentar mais alguma informação sobre o Comitê?

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Para apreciação dos dados coletados nas etapas anteriores utilizou-se a técnica da Análise de Conteúdo objetivando codificar, sistematizar, organizar e categorizar os dados obtidos. A técnica da análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2011) tem sido útil para pesquisas que objetivam compreender e categorizar dados, por essa razão escolheu-se trabalhar com tal técnica. A análise de conteúdo é uma técnica empírica, como assinalado por Bardin (2011, p. 36) “[...] não existe coisa pronta em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis”.

Esta técnica tem sido amplamente difundida e utilizada no Brasil, essa difusão se dar devido à abrangência dos seus mecanismos, como apontado por Bardin (2011, p. 37) “não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

De acordo com Bardin (2011), na análise categoria é possível optar pela utilização de dois processos para se chegar à categorização. O primeiro refere-se ao sistema no qual as categorias são definidas na medida em que vão sendo encontradas, ou seja, é o procedimento por “caixas”, já o segundo diz respeito ao processo por “acervo”, no qual a definição das categorias acontece apenas ao final da operação.

Neste estudo utilizará a grade fechada proposta por Vergara (2005), na qual as categorias são definidas antes da pesquisa, baseadas no objetivo da pesquisa. Sendo assim, vale esclarecer que as categorias previamente definidas serão as constantes no Quadro: soberania popular voltada para o bem comum, transparência, participação social, ferramentas de controle social, esfera pública, dialética negativa, interesse bem compreendido e emancipação.

As entrevistas foram transcritas e selecionados trechos daquelas que melhor respondem às questões, ao pressuposto e ao disposto nos critérios de Análise elencados no Quadro de Análise de Ambientes de Tomada de Decisão Coletiva Relacionados a Recursos de Uso Comum.

O foco desta pesquisa não foi o de esgotar a temática, mas de resumir sistematicamente, por meio de um apanhado geral os temas aqui dialogados, por isso adotou-se a abordagem qualitativa e a análise do material coletado e conclusões do estudo foram desenvolvidas mediante auxílio da Análise de Conteúdo.

Durante o processo da Análise de Conteúdo foi preciso ponderar os seguintes elementos:

- vii. As práticas de gestão foram demarcadas de acordo com a Matriz Teórica escolhida;
- viii. As práticas de gestão foram formadas por diversos momentos (plenárias; reuniões da diretoria executiva; reuniões dos Grupos de Trabalhos, bem como os eventos externos) avaliados no decorrer do ano de 2019;
- ix. Os vários discursos dos membros do CBHLP foram avaliados durante esses diversos momentos e nas próprias entrevistas e apontam os vários significados de cada discurso apreciado;
- x. Paralelamente também foram confrontadas as práticas de gestão (discursos dos membros) com as suas implicações efetivas em termos concretos de ações desempenhadas pelo Comitê no ano de 2019;

- xi. As características analisadas desse ambiente de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum foram interpretadas conforme os oito critérios balizados pela Matriz Teórica do Controle e Gestão Social;
- xii. Os trabalhos de campo foram desenvolvidos zelando pela coprodução entre acadêmicos e praticantes, ou seja, entre a dinâmica da teoria com a realidade, visando ao final da pesquisa entender o que precisa ser melhorada na Matriz Teórica adotada e, em segundo momento identificou-se com base nessa matriz quais são as melhorias sugeridas para a própria realidade estudada.

As especificidades da análise temática oriunda de tais procedimentos são objetos de discussões mais aprofundadas na seção seguinte.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dessa forma, com base na análise e discussão apresentadas é possível apontar algumas considerações e sugestões pensadas a partir dessa pesquisa, a fim de destacar sua contribuição para o campo do Controle e Gestão Social. As discussões oriundas dos resultados dos trabalhos de campo realizados foram apresentadas e percorridas a seguir seguindo a ordem das seguintes categorias: soberania popular voltada para o bem comum; transparência; participação social; ferramentas de controle social; esfera pública; dialética negativa; interesse bem compreendido e emancipação.

A esfera de análise que trata sobre o Controle Social está apoiada por quatro critérios: soberania popular voltada para o bem comum; transparência; participação social; ferramentas (instrumentos) de Controle social. Já a esfera que trata sobre a Gestão Social está apoiada por outros quatro critérios, que são os seguintes: esfera pública; dialética negativa; interesse bem compreendido e emancipação.

O critério de análise “*Soberania popular voltada para o Bem Comum*” pondera se as ações do Comitê asseguram de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum. Como também analisa se as tomadas de decisões são canalizadas para questões que representam o bem comum. Tendo em vista que o Comitê é uma instância de tomada de decisão pública, assim, esse critério representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para a comunidade ou localidade, oriundos da Política Pública (TENÓRIO *et al.*, 2008).

No âmbito desse critério entende-se que a água é um bem comum e de Interesse Público. Nesse sentido, o Controle Social executado via Gestão Social no âmbito das ações desempenhadas pelo Comitê deve partir do pressuposto da interação dos atores da sociedade e do entendimento mútuo sobre questões de interesse comum, “o foco não estava nas partes, mas na interação entre as partes, não na finalidade, sim na interação entre finalidades” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p. 5). Assim, como inovação social surgida no seio das comunidades locais, a Gestão Social tem se firmado a partir dos princípios orientados para o bem comum, para tomadas de decisão que satisfaçam a maioria (PINHEIRO; CANÇADO, 2014).

As análises das respostas dos participantes deste estudo relativas ao critério “*Soberania popular voltada para o Bem Comum*” evidenciam certa uniformidade na percepção da grande maioria dos membros sobre a importância de se desenvolver ações dentro do Comitê que assegurem de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum.

Identificou-se nas avaliações das verbalizações relativas a esse critério que um entrevistado foi categórico em sua resposta ao mencionar que as ações desempenhadas pelo Comitê até então não são canalizadas para questões que representam o bem comum. Já por outro lado, dois entrevistados responderam sem nenhuma ressalva que as tomadas de decisões são canalizadas para questões que representam o bem comum. E, quatro dos entrevistados responderam que as ações, em tese, são voltadas para o bem comum, porém todos apresentaram em suas respostas algumas ressalvas.

Por exemplo, na opinião do E3 (2019) as ações desempenhadas pelo Comitê são pouco canalizadas para questões que de fato representam o bem comum. Esse entrevistado nos relembra ainda que o bem comum no âmbito da Governança Hídrica é devido a todos os seres, inclusive os humanos:

A gente precisa deixar claro o que seria esse bem comum. Porque as interpretações ela, ela... é um bem comum para os humanos? Ou é um bem comum para todos os seres inclusive os humanos? Começa por aí, a reflexão é um pouco mais profunda. Então um rio que recebe o título de sujeito de direito ele passa a não ser um objeto de uso indiscriminado. Nossa constituição, na questão ambiental, fala assim: “Ó, você tem que preservar pras futuras gerações”. A gente preserva a natureza pros nossos filhos e netos. Só que esses... na ótica dos povos indígenas é uma visão bastante egoísta porque a gente não é a única espécie que vive no planeta. A gente vive num planeta que tem várias espécies. A gente tem que preservar o rio por causa de todos os seres, inclusive os humanos. Fizemos até uma frase: “A gente tem que preservar o Taquaruçu para todos os seres, inclusive os humanos”. As ações são canalizadas, pouco, pouco. Porque assim, tem ali a presença da sociedade civil, mas geralmente se organiza um comitê, o Estado pensa em organizar um comitê porque...

por que o Estado pensa em organizar um comitê? Qual é a vantagem? A vantagem é que quando você tem um comitê de bacia e você tem um plano é... o plano de comitê de bacia você tem recursos do governo federal. Entendeu? Então é isso, se não tiver esse recurso, não precisa nem fazer o plano. Pra gerir, pra... enfim. Pra poder proteger aquele... ter-, ou usar, aquele recurso. Então olhar o rio como algo, que, é um bem coletivo... que aí também tem: “Ah, se é um bem coletivo é...”, porque isso é muito tênue: “Ah, é um bem coletivo porque a gente divide...”. É um bem do poder privado, é um bem do poder público e da sociedade civil, né? Aí ele pensa, é um bem comum pra esses três. Então aí o...o... o comitê tem que dialogar entre esses três. Tem que ter economia, tem que ter... “Claro, a gente precisa de água... a gente bebe...” enfim. Tudo o que a gente usa foi água. Mas a questão é que pode ter o lucro, mas deve ter o cuidado pra que aquele rio possa continuar inclusive dando lucro! Do ponto de vista econômico é também aceitável... só que a... só que o que as empresas pensam do ponto de vista econômico é a curto prazo. Ela não tá pensando no amanhã ela quer consumir tudo agora. Quanto mais lucro ela tiver agora, melhor. Então esse é o problema. Eu acho que é mais ou menos isso”.

Os desafios inerentes as gestão das águas são complexos e a verbalização acima do E3 (2019) destaca que a importância da preservação da água para todas as espécies que vive no planeta, por isso é importante pensar em alternativas de gestão que promovam ações efetivas que assegurem de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum. Caso não se desenvolva essa governança efetiva dos Recursos Hídricos planetários visando todas as espécies, no tempo oportuno, ou seja, no presente, as possibilidades futuras tenderão viabilizar resultados apenas paliativos e não mais resolutivos. Defende-se neste estudo que em um breve espaço do tempo ainda teremos condições mínimas para aplicar os meios e ferramentas necessárias para modificar os dados dessas implicações coletivamente, porém, essa janela do tempo se abrevia a cada dia.

Outro entrevistado, nessa mesma lógica de pensamento, relatou que o CBHLP é muito dependente da estrutura de governo, além disso, ele enfatizou em sua verbalização que a ausência da aplicabilidade no âmbito do CBHLP dos Instrumentos de Gestão⁵⁴ prejudica de certa forma uma análise mais apurada se as ações do Comitê estão de fato voltadas para o bem comum:

Eu acho o nosso comitê pouco, um pouco empoderado. Talvez pelo fato dos instrumentos de gestão não estarem... não estarem todos em funcionamento. É... talvez até com o peso maior, sobretudo pela cobrança pelos recursos hídricos, né? então a gente acaba sendo um comitê muito dependente da estrutura de governo. Tanto é que agora a gente vive um período que em que a gestão tá menos sensível com essa questão do gerenciamento dos recursos hídricos então a gente tá vivendo aí um lapso... uma espécie de apagão, de letargia em relação a isso. Mas eu diria assim, que no processo eleitoral pelo menos as últimas vezes que eu participei, tem sido bem... tem sido ampla essa divulgações e a mobilização pra participação, né? então

⁵⁴ De acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos são instrumentos de gestão: 1) o Plano de Recursos Hídricos; 2) o Enquadramento dos Corpos d'águas em Classes, segundo os usos preponderantes da água; 3) a Outorga dos direitos de uso; 4) a Cobrança pelo uso; e 5) o Sistema de Informações (ANA, 2018).

eu diria sim que é possível que a sociedade civil esteja bem representada tanto que nosso comitê, ele é paritário, né? e houve um período que os usuários de água representavam 40%, depois se viu que a participação deles era muito reduzida e haviam vagas em vacância então... uma alteração regimental se alterou pra 33%, 33% e 33%. É... assim, no geral, eu entendo que as nossas decisões são... são considera a questão pública, né? considera o bem estar da maioria, né? Eu ainda sou um pouco mais crítico com relação à efetividade... eu acho que falta ainda ao comitê é... tocar em assuntos que trariam... é... mais alterações, que trariam mais efetividade nas nossas decisões. Exemplo concreto: a gente não enfrentou ainda algum debate sobre enquadramento dos corpos d'águas. Então a gente não discutiu ainda e eu acho que quando esse debate vier... vier à pauta, então a gente vai acabar vendo um pouco mais, vai ficar mais cristalino os interesses de cada, de cada setor (E4, 2019).

Além dessa informação constante na verbalização do E4 (2019), durante todo o trabalho de campo, foi possível igualmente identificar que o CBHLP não desempenha de modo pleno (efetivo) os cinco instrumentos de gestão. Outro fator que merece destaque foi a fala do E5 (2019) que mencionou que o CBHLP é muito fechado, segundo esse entrevistado existe sim a canalização de ações voltadas para o bem como, no entanto, de acordo com ele “precisa envolver mais gente, mais a sociedade. Eu acho que assim, o comitê é muito fechado, tem que se abrir mais, pros municípios porque não teve nenhuma reunião aqui ainda. Tem que cobrar do comitê a participação do pessoal local” (E5, 2019). Esse é um dado que corrobora que existe certa centralização das ações do Comitê no município de Palmas, algo que não deveria acontecer, pois o Comitê é uma Instância Coletiva de Decisão Pública composta por 24 municípios que total ou parcialmente estão inseridos na Bacia Hidrográfica do Entorno do Lago.

O critério de análise “*Transparência*” avalia se existem canais adequados ao acesso à informação e se esses são compreensíveis a todos, se existem mecanismos que permitam ao Comitê, acesso direto às informações governamentais e se essas informações são utilizadas para a tomada de decisões dentro do Comitê.

No âmbito desse critério entende-se que a transparência tem como finalidade a promoção do acesso às informações governamentais pelos cidadãos, possibilitando uma maior fiscalização pela sociedade. A transparência, portanto, pode ser dividida em dois modos: a transparência ativa é aquela em que os órgãos públicos divulgam as informações sobre as suas ações a todos os cidadãos; já a transparência passiva ocorre quando os cidadãos solicitam informações aos órgãos públicos (ALLEBRANDT; PREDIGER, 2018). Para Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 59), “mais do que a notícia de que houve uma deliberação, a sociedade começa a reivindicar as razões que levaram às decisões dos gestores, como essas razões se relacionam com os objetivos do Estado ou aos desejos e necessidades da população”.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério da “*Transparência*” três entrevistados citaram que existem canais de acesso à informação no âmbito do Comitê. No entanto, os outros quatro entrevistados ponderaram que não existem canais adequados ao acesso à informação e esses não são compreensíveis a todos, além do mais os respondentes citaram que o acesso às informações governamentais não é um processo facilitado e, que por isso algumas decisões tomadas no âmbito do Comitê são limitadas por tais ausências.

O entrevistado E2 (2019) no tocante ao critério da “*Transparência*” citou a importância dos atos que deveriam ser desenvolvidos pelo Comitê para conter os vários tipos de desequilíbrios ecológicos, para ele “é preciso ter maior divulgação. Das ações, né? Dos atos. É... principalmente das ações de execução e implementação... de recuperação ambiental... de medidas pra... pra conter alguns tipos de desequilíbrio ecológico que tem ocorrido, uso indevido da água” (E2, 2019). Durante todo o processo de acompanhamento nesta pesquisa dos processos de gestão desempenhados pelo Comitê, não encontrou nenhuma ação didática voltada para promover maiores transparências das medidas adotadas pelo Comitê. O entrevistado E3 (2019) em convergência com a fala anterior menciona que:

[...] precisaria ter uma página, precisaria ter material didático, inclusive escolas que eu acho que seria uma coisa importante, né? Que tivesse... e material com linguagem acessível pras pessoas mais leigas... que ela consiga olhar e entender o que é um comitê... as pessoas não sabem o que é comitê. Pouca gente sabe o que é comitê. - Nós estamos falando de uma área muito técnica... recursos hídricos... - Área técnica... uma área que... e às vezes quer deixar assim pra ter um distanciamento. Mas assim, é um interesse do comitê, em algumas das reuniões, de ter uma linguagem mais acessível, porque isso é importante pra todas as áreas. - Então, os acessos que a gente tem às informações são quando elas chegam pro comitê (E3, 2019).

No trecho supracitado o entrevistado E3 (2019) traz à tona a questão da linguagem técnica da área dos Recursos Hídricos. Ele cita ainda dois fatores que merecem destaques: *i*) que poucas pessoas sabem o que é um Comitê de Bacia Hidrográfica, e *ii*) que alguns debates nessa área usam uma linguagem técnica de forma intencional, para permitir um certo distanciamento.

Em relação ao primeiro fator elencado pelo entrevistado E3 (2019) notou-se que isso de fato ainda é algo ainda recorrente, por exemplo, na Audiência ocorrida em dezembro de 2019 organizada pela Comissão de Minas, Energia, Meio Ambiente e Turismo da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que visou discutir as condições de uso múltiplo do Lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, o Promotor do Ministério Público que participou não sabia o que era um Comitê de Bacia Hidrográfica, uma pessoa esclarecida, que

estava representando essa área no âmbito do Ministério Público citou abertamente que não sabia da existência do Comitê. Já em relação ao último fator ponderado pelo entrevistado E3 (2019) observa-se que o uso de linguagem técnica visando o distanciamento é uma ação diametralmente oposto a todos os princípios presentes nas abordagens tanto do Controle Social, quanto da Gestão Social.

No trecho a seguir o entrevistado E4 (2019) faz um breve relato dos avanços ocorridos ao longo dos anos após a implantação do Comitê em termos de transparência pública, na opinião desse respondente os dados relativos à transparência do Comitê institucionalmente são suficientes. Ele relata ainda as duas experiências que o Comitê teve com plataformas digitais feitas para divulgarem em um site específico as ações do Comitê, sendo uma gerida inicialmente pela Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins – FAPTO e a outra pelo Instituto Ecológico. Ambas eram frutos de contratos que tiveram suas vigências encerradas e/ou suspensas. Isso evidencia certa fragilidade administrativa da SEMARH e do próprio Comitê, pois contratos desses tipos deveriam entregar ao Contratante os meios necessários (chaves de acesso) para manter minimamente o site funcionando.

Hoje ainda é possível você baixar o plano de bacias, as informações básicas de caracterização da bacia hidrográfica estão lá... os processos eleitorais eles são sempre publicados no Diário Oficial do Estado, então são informações públicas. Agora as ações mais do dia a dia isso a gente tem mais dificuldade de divulgação. Eu diria que a gente tem... uma certa deficiência com relação à isso. Agora do... dos aspectos institucionais por exemplo, eu acho que é o suficiente. O fato do nosso regimento estar no Diário Oficial, os processos eleitorais estão lá... então... - Institucionalmente são suficientes, né? - É... inclusive as nossas resoluções elas não são tão atualizadas, mas elas são sempre sendo publicadas no Diário Oficial também. Que é recente. A gente começou a fazer isso o ano passado, 2018. - Então assim, antes, as decisões do comitê elas ficavam vinculadas as atas, que são arquivadas, pelo comitê... então se alguém tiver interesse de vim saber... mas tem que vim aqui, né? folhear o documento físico. Já a partir de 2018 não... todas as nossas decisões passaram a estar vinculadas a algum tipo de resolução. Então a gente tem aí algumas resoluções publicadas, e algumas ainda por publicar. - Não, a ata não. A única publicação da ata é todos os membros do comitê recebem um rascunho dela antes de... pra... pra... pra votação, pra aprovar, né? Temos duas situações em relação ao site do comitê. Uma situação a FAPTO foi contratada pra realizar o plano de bacias. Ao fazer o fechamento das contas, existe... sempre existe um saldo de aplicação e esse saldo de aplicação foi feito um aditivo, eu não sei qual o termo específico... - De instrumento, né? - É qual instrumento. Mas se decidiu que tinha recurso suficiente pra elaborar esse site. Então a gente tem um site específico do comitê. Um outro... um outro site foi elaborado em conjunto com os outros comitês do Estado com apoio do Instituto Ecológico. Então... no período em que o instituto ecológico prestou serviço para a SEMARH, em apoio aos comitês, a gente teve esse segundo site com as informações e tal... mas finalizado o contrato, ou melhor, suspenso o contrato... que é a situação que tá agora, também tá suspenso o... o endereço eletrônico. - Não... aí assim, a gente não tem nenhum instrumento privilegiado não. É, assim... inclusive a SEMARH tem... tem deixado de nos responder alguns ofícios, né? sobretudo nessa situação agora sobre o Fundo estadual de Recursos Hídricos, por exemplo, a gente tem aí... uma lista de ofícios onde a gente oficia o secretário

pra nos dar informação sobre o andamento da aplicação do fundo, sobre o por que o fundo não tá sendo aplicado, e a gente simplesmente não tem resposta, né? Então o que a gente pode recolher de informações institucionais é o que tá no Diário Oficial mesmo. Fora isso a gente não tem acesso à outra, à outro tipo de informação não. Houve... houve um debate uma época, em que eles nos dariam acesso a um sistema de informações é... sobre recurso hídrico, né? Mas.. - Isso. Mas isso não se concretizou. - Não se viabilizou não. - Aí... o que a gente consegue no Diário Oficial a gente usa, né? Exemplo: quando a gente fez uma moção... é... uma moção de recomendação ao governador, ao secretário.... pra aplicação do fundo de recurso hídrico, né? Então a... a fonte foi o Diário Oficial. Eles suspenderam alguns contratos, inclusive o contrato do Instituto Ecológico que dava apoio aos comitês e a gente pegou informação no Diário Oficial (E4, 2019).

No trecho supracitado do entrevistado E4 (2019) ficou evidente também que não existem mecanismos claros que permitam ao Comitê, acesso direto às informações governamentais e que a atual relação institucional do CBHLP junto com a SEMARH é bastante debilitada. Ter um Comitê que acompanha das ações das Políticas Públicas da área que ele faz parte pelo Diário Oficial é no mínimo incoerente.

Notou-se que em 2019 para amenizar essa situação o CBHLP fez uma Moção ao Governo do Estado do Tocantins recomendando que os Recursos advindos da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) fossem direcionados em 100% para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Na época 70% destes Recursos foram realocados para o Fundo Estadual de Estradas. O que aprofundou ainda mais as deficiências da estrutura do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Ao se questionado do retorno que o Comitê teve após a publicação dessa Moção o entrevistado E4 (2019) relatou que o CBHLP não teve um retorno efetivo “o único retorno que a gente teve foi uma conversa... foi uma reunião de gabinete com o secretário”.

Essa relação institucional desfavorável entre o CBHLP e a SEMARH também foi relatada pelo entrevistado E7 (2019), o qual fez questão de citar que essa desinformação institucional também tem prejudicado consideravelmente os trabalhos desempenhados pelo Comitê:

Interessante essa pergunta por que nós tivemos tomada de decisão advindas de informações da própria secretaria ou da desinformação da secretaria, né? Às vezes a gente buscou informação ela veio, mas a gente conseguiu subsídio para chamar atenção, por exemplo, porque sumiu dinheiro porque foram retirados dinheiro do fundo estadual de recursos hídricos que é o dinheiro que mantém a qualidade dos comitês, tá? Porque que as verbas que são disponibilizadas para os projetos, e aí no nosso caso específico o projeto Olhos D'água que faz a, que vai fazer a situação básica de recomposição né? Das nascentes aqui no Taquaruçu, região do Taquaruçu Grande, cinquenta nascentes aí... por que então isso parou? Então essas situações que a gente vai buscar as informações pra dar uma resposta...? (E7, 2019).

O critério de análise “*Participação*” visou avaliar: *i*) como ocorre a participação da população na elaboração, execução e fiscalização das ações geridas no Comitê, *ii*) como se dá a articulação das ações do Comitê com outras instâncias de participação popular, *iii*) existe algum meio de comunicação com a Comunidade (site, blog, rede social), *iv*) quais são os exemplos concretos, e *v*) todos os membros participam dos debates ativamente?

No âmbito desse critério entende-se o conceito de Participação Cidadã como o “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (TEIXEIRA, 2001, p.30).

A participação representa o elemento central das abordagens teóricas tanto do Controle Social, como da Gestão Social. Nesse sentido, concorda-se com Lindemeyer e Neto (2018, p. 55) quanto à participação ser a essência dessas duas abordagens e que “os mecanismos do Controle Social coadunam-se com o conceito de Gestão Social, uma vez que esse envolve a tomada de decisão coletiva – baseada na inteligibilidade da linguagem e na dialogicidade”.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério da “*Participação*” notou-se que todos os respondentes mencionaram que ela é deficitária no âmbito das ações do Comitê. Em vários trechos das verbalizações os entrevistados responderam que a atual forma de participação presente com maior intensidade no Comitê é via representação, conforme menciona o E1 (2019):

Eu verdade eu não vejo, eu não vejo a população lá dentro. Eu vejo representação da população. Por exemplo, meu contingente e as minhas demandas são oriundas dos agricultores. E eu quando eu levo as minhas demandas elas são discutidas, agora eu não vejo a população lá dentro. Acho que isso não ocorre. Mas a representatividade sim.

Os entrevistados foram unânimes ao alegaram que a participação da população na elaboração, execução e fiscalização das ações geridas no Comitê é esporádica e pontual, ocorrendo apenas em situações críticas como o desmatamento no Ribeirão de Taquaruçu e o episódio do Derramamento de Óleo no Lago. Esses foram os exemplos concretos citados pelos respondentes. O entrevistado E4 (2019) relata tais acontecimentos:

A gente não tem... não, assim, a gente tem poucos episódios de participação do tipo que a população vem e tal... né? A gente teve uma situação em relação ao Taquaruçu... é... que existia uma... existia uma comoção quando houve o desmatamento de uma área, da parte superior lá do Taquaruçu Grande... então o pessoal se mobilizou e tiveram presentes na reunião do comitê. - Pra que a gente

ajudasse... porque a gente se posicionasse, né? Então houve essa participação. É... fora, fora isso a gente tem esporádico. Um ou outro membro da sociedade participa... mas de maneira mais contundente, de maneira mais decisiva, a gente não tem essa... - ... essa participação. - Essa participação não. A não ser quando acontece alguma coisa específica, igual essa do Taquaruçu ou teve também aquele episódio que o... derramamento de óleo, né... de alguma substância aqui no lago, nas praias... então... mas fora isso não. [...] Mas é isso, de comunicação direta com a população a gente não tem canal, infelizmente. A não ser no período eleitoral, de cadastramento das instituições, que apoia a gente faz um, um... trabalho de oficial as instituições da sociedade civil, associações, usuários de água... né? E aí lança alguma... alguma, alguma notícia no site da própria SEMARH. Então é nesse período. Mas fora isso não, né.

Na opinião do entrevistado E2 (2019) ele relata que no atual cenário do Comitê a população em geral pode participar das ações do Comitê, no entanto, essa participação é apenas como ouvinte:

Então, eu já observei alguns ouvintes durante algumas reuniões do conselho. - Porém eles não têm voto e não podem se manifestarem né? Só participam mesmo como ouvintes. Normalmente os representantes passam essas informações, essas deliberações do conselho junto à comunidade que ele costuma representar. No meu caso que eu represento uma associação, sempre quando tem reuniões, assembleias, eu informo o andamento dos debates dos pontos principais e essa problemática toda que envolve o tema de recursos hídricos. - Eu percebo que as pessoas elas participam quando os temas estão relacionados, né? Com essa problemática aí, de uso da água (E2, 2019).

Os entrevistados também relataram que os membros não participam dos debates ativamente. Na fala do entrevistado E4 (2019) ele menciona que, por exemplo, as organizações que compõe a categoria Usuários da Água, que fazem parte do Comitê preferem na maioria das vezes permanecerem à margem da discussão. Durante a fase dos trabalhos de campo desta pesquisa tais instituições foram procuradas pela pesquisadora várias vezes e, em nenhuma delas se obteve retorno. O entrevistado E4 (2019) explica no trecho a seguir a sua percepção dessa questão da legitimidade da participação:

[...] - Não. Todos tem direito, né? Mas a gente percebe que alguns são mais... mais efetivos do que outros. E... a gente percebe também que o... existe uma... um nível de auto representação. Então muitas vezes a opinião emitida não é a opinião da instituição, né? ... a gente percebe que é a opinião do membro, né? Mesmo em algumas falas o membro chega a dizer, né? Que aquela opinião é dele, que, a princípio, não representa o que a instituição pensa... agora assim, isso eu acho que é uma... é uma questão mais complexa, né? porque se a gente avança no sentido de que as decisões do comitê realmente geram largos impactos, então as instituições que é... elas escolheriam de maneira mais, vamos dizer assim, mas legítima... não sei se a palavra é legítima, não é mais... deixa eu exemplificar na falta de uma palavra melhor. Hoje os municípios tem direito a sete representantes. O município. Então quem tem mais poder de decisão? O prefeito ou um secretário? Ou um diretor? Né? Então se o comitê tem uma... tem decisões que tem impacto profundo, então é melhor que o prefeito esteja participando, que o prefeito vote. E agora se as nossas

decisões são menos complexas, então esse prefeito não vai nesse negócio. Ele indica um secretário, ele indica um diretor. Isso acontece também com as instituições, muitas vezes, nem sempre o presidente da instituição da sociedade civil é aquele que representa lá. Às vezes é uma outra pessoa. Então.. eu percebo isso dessa maneira, em algumas instituições. Os grandes usuários, por exemplo, dificilmente você arranca uma opinião. Uma opinião da BRK, uma opinião da INVESTO, uma opinião da ATS... Sabe? Então eles se limitam a responder um ou outro questionamento mais superficial. Outras questões eles ficam... eles ficam... preferem ficar à margem da discussão (E4, 2019).

Em relação a articulação das ações do Comitê com outras instâncias de participação popular notou-se pelas verbalizações que ela ainda precisa ser aprimorada e a ausência dos meios de comunicação com a Comunidade (site, blog, rede social) prejudica ainda mais esse processo, na visão do entrevistado E3 (2019):

[...] Então, a participação da sociedade civil no comitê é dentro desse parcelamento, dessa porcentagem obrigatória, né? - Não tem blog, não tem site. O que tem é os compartilhamentos dos... das... por exemplo, eu tenho o *Facebook*, né, tem a rede social a gente compartilha quando vai numa reunião, quando a gente vai num evento, quando é um tema importante, a gente compartilha ali nas redes sociais. Nossas, né? Quando é um tema importante o governo do estado também deve publicar na página “Página do Governo do Estado”. Mas fica muito difuso, perdido no meio de tantas informações. Não tem algo específico da água, devia ter, né? Um só sobre a questão da água... as pessoas entrar ali, ter o acesso fácil. Foi criado aí no plano um aplicativo, eu não sei se tá funcionando. Do Fernan, o outro professor, que era... [...] - Então, aí a participação ativa depende... às vezes, por exemplo nem toda reunião dá pra ir. Porque se eu to trabalhando, não pode sair do trabalho. É... às vezes tem caso que a pessoa nem tem condição de ir, né? Porque tem o transporte, tem que chegar no lugar... aí o pessoal vai falar assim: “É... mas pra quem mora em outro município o comitê paga, tem uma ajuda de custo.” Tudo bem, mas quem mora aqui também gasta. Mas eles... quem é do poder privado e público não gasta nada, recebe pra estar ali. Então é diferente. [...] Não sei, tem que ser uma coisa mais igual, a participação. Afinal de contas a pessoa tá indo só por acreditar mesmo, não tem nenhuma motivação. A empresa tem uma motivação: lucro. A empresa participa no comitê não é pra não ter lucro, é pra ter lucro. Porque é o fim, é o fim... propósito de qualquer empresa é ter lucro, isso fica claro, assim. Empresa participa num comitê visando lucro. E o poder público às vezes tá ligado com... com... infelizmente com essa aproximação, né? Com as empresas privada (E3, 2019).

Em convergência com o entrevistado E3 (2019) o entrevistado E5 (2019) também mencionou que existe certa centralidade das ações do Comitê no município de Palmas, para ele: “É isso que eu to falando pra você, às vezes, no comitê, ele hoje tá centralizado só nas comissões, mas a participação do público só acontece lá em Palmas mesmo, quando eles fazem lá a reunião”. Isso evidencia uma situação crítica, pois, o Comitê representa vários municípios e não apenas Palmas.

Alguns entrevistados relataram a importância de envolver e convidar a sociedade pra se inteirar das ações desempenhadas pelo Comitê. Além disso, foi relatado também que

muitos dos participantes, inclusive os que representam os Usuários de Água, entram calado e saem mudo. A verbalização do entrevistado E6 (2019) relata tal questão:

Eu não vi. Desde que eu entrei no comitê eu nunca vi assim, a sociedade participar... mas vai um... assim, muito pouco a representatividade da sociedade, representação, né? da sociedade nas reuniões. Eu acredito que talvez seria importante a gente convidar, né? Assim: “O comitê tá convidando pra saber o que tá acontecendo”. Porque fica muito fechado, só aos membros. Seria importante assim... às vezes quando tem uma ação que diz respeito ao comitê aí alguém vai apresentar, lá como convidado vai apresentar e aí eu acho que seria de suma importância a gente estar convidando a sociedade pra se inteirar do que tá acontecendo. As ações que nós estamos planejando, né? E futuras ações que poderiam tá sendo executadas em parceria com algumas instituições e mesmo a participação da sociedade pra ter mais êxito. [...] - Não, sinceramente não. É como eu falei, assim, vai esporadicamente, alguém que fez um trabalho assim, de relevância que relacionado às águas... aí é convidado pra apresentar, por exemplo, esse que você estava lá até que viu o Abraço Taquaruçu, é uma pessoa que tá...é um membro do comitê que fez um trabalho interessante. Aí vem pra apresentar... ou mesmo que a pessoa não fosse membra, aí as vezes acontece isso dele ser convidado pra falar sobre o trabalho, apresentar pra gente. Mas assim, desde que eu participo, muito pouco. [...] Não, muitas... tem pouca participação, sempre tem uns que falam mais mas tem muitos que ficam... entra, calado, como tem a frase, e sai mudo - É... fica só assistindo, não dá opinião, né? E também outra coisa, assim, algumas entidades que tem assim poder de decisão se cala. Assim tipo a BRK porque não é o representante legal... aí a pessoa que vai representar ela não tem poder de decisão, aí as vezes fica calado. Ou alguém também dos municípios que tão representando o prefeito, né, ou uma secretaria de meio ambiente também não tem aquele poder de decisão e prefere ficar só ouvindo.

Ainda em relação ao critério da “Participação” alguns entrevistados relataram não apenas a ausência de participação externa da sociedade, eles mencionaram que muitas das vezes os próprios membros do Comitê não participam ativamente das ações desempenhadas, sendo, portanto, necessário incentivar a participar dos próprios membros para interagirem e se posicionarem com as pautas das reuniões. O entrevistado E7 (2019) em sua verbalização abaixo explica tal questão:

Sim... ahn, bom, o... as reuniões são abertas. Quando possível... como eu falei pra você quando nós tínhamos aí o canal aberto na internet a gente conseguia então, um número maior pessoas... mas a gente nota que a sociedade em si ela não está muito preocupada em participar de reuniões e colaborar assim... de política pública, tá? As vezes é... tem muita crítica, que algo não está sendo feito, que algo poderia ser melhor, mas na hora que a gente chama pra participação ela é muito pequena. - Muito pequena mesmo, chegando aos casos de nem mesmo membros do comitê participarem. Chegando nem mesmo ao caso da gente correr atrás de pessoas pra manter uma, uma... um mínimo de membros pra realizar uma reunião, tá? Então isso a gente tem que trabalhar nesse sentido. De que a participação... ela poderia ser melhor. Existe caso, por exemplo, onde houve um problema aqui no, no comitê, aqui na Taquaruçu Grande onde a gente... a gente... teve que participar de uma audiência pública da Câmara e mostrar qual é a função do comitê, o comitê de Bacias não tá aqui pra ser um simples... uma resposta de ONG, e sim uma resposta da sociedade, considerando aí os três níveis de participação, né? [...] - Não, não participam não.

Tem membros que eles, é... as vezes, ficam... sem as vezes até conhecimento básico, né? Isso é uma realidade. Capacitação a gente faz a todo momento... mas mesmo assim a gente nota que alguns dos membros não tem interação, não tem, ou interesse, né? Em interagir com a gente, ou interesse de... do entendimento, qual é a função desse comitê, qual é a função que a gente trabalha... por que da existência do comitê. Então a gente fica, às vezes... a gente fica colocando que venham participar, interajam mais. “Venham pra cá, venham se posicionar.” Já foi bem claro a gente colocar aqui, nós temos membros. Aqui tanto faz ser um leigo ou um doutor a informação que é passada e aquilo que é discutido tem o mesmo peso. Isso a gente sempre colocou pra que realmente o pessoal não ficasse muito preso na... na... em repassar informações, né? Mais ou menos isso (E7, 2019).

Anhucci e Suguihiro (2010) apontam que na discussão sobre a democracia a participação torna-se um tema central, enfatizando sua dimensão decisória. É difícil acreditar que um processo democrático possa concretizar-se sem que a população tenha espaço e capacidade de decisão. Neste conjunto, percebe-se o quanto a Gestão Social é necessária, pois, no sistema democrático, ela torna-se uma aliada essencial na ampliação de processos decisórios participativos regidos por uma consciência crítica cidadã autorresponsável. Por todo exposto, notou-se que ainda é necessário no âmbito do Comitê incentivar a consciência crítica cidadã autorresponsável dos próprios membros e da comunidade em geral, para ampliar os níveis de participação nas ações do Comitê.

O critério de análise “*Ferramentas de Controle Social*” visou avaliar: *i*) se alguma vez o Comitê já interferiu para mudar alguma obra/programa/ação em andamento? *ii*) se Existe alguma ferramenta (instrumento) de Controle Social que o Comitê aplica? *iii*) Quais ações o Comitê realiza e pode realizar para a promoção do Controle Social?

Esse critério objetiva analisar a capacidade dos Comitês de Bacia Hidrográfica em promover o controle social na sua área de atuação. Para tanto, dois aspectos foram propostos para serem analisados com base em tais perguntas: o primeiro trata da possibilidade de promoção do controle social a partir das ações do Comitê e o segundo trata de quais ações o Comitê vem utilizando ou pode utilizar visando à promoção do controle social. (ALLEBRANDT; PREDIGER, 2018).

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério “*Ferramentas Controle Social*” notou-se que todos os respondentes na primeira pergunta responderam que o Comitê não interferiu para mudar alguma obra/programa/ação em andamento, entretanto, com o desenvolver das demais perguntas durante as entrevistas os respondentes mencionaram algumas situações que evidenciam a aplicabilidade em algum grau das ferramentas de controle social.

O primeiro entrevistado mencionou que não existe no âmbito das ações do CBHLP aplicabilidade de ferramentas de controle social, ele cita até mesmo que tem provocada essa discussão nas reuniões do Comitê e convidou até mesmo para interagir com o Comitê o Naturatins. Interessante notar que esse entrevistado ao ser perguntado sobre um exemplo concreto cita as ações desempenhadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Formoso, caso este que foi relatado no artigo 03 e representa uma ação importante para este estudo como exemplo efetivo da aplicabilidade dos instrumentos de Controle Social (G1 TOCANTINS, 2020). Os detalhes dessas questões presentes na fala do entrevistado e1 (2019) podem ser conferidos no trecho a seguir:

- Não. - Inclusive eu tenho provocado essa... essa participação ... com relação as instituições. Tipo... Naturatins e eu não percebi essa vontade de, sabe? De confrontar. - Eu acredito que sim, porque é... no caso da... da bacia do Formoso, né? Quando foi ... acionado pelo Ministério Público... e a, e a universidade foi acionada pra... pra fazer o controle social da... da... dos recursos de lá. Então perfeitamente... e foi uma ação desse comitê. Né? Pra fazer o controle da... da, dos recursos hídricos que tinha na região e estava se “esvairindo” e eu percebi isso... a participação da Procuradoria, da universidade, o próprio Judiciário, né? Foi uma colocação do comitê. - Lá é o que eu pude perceber (E1, 2019).

O segundo entrevistado mencionou dentre as ações que ele tem ciência na esfera das da aplicabilidade de Ferramentas de Controle uma manifestação ocorrida em relação ao desmatamento da Fazenda Manaim. Ele cita também a importância da publicidade das ações do Comitê, bem como a necessidade da promoção de ações mais abertas, pois na visão dele, as ações atuais são fechadas aos membros do Comitê:

Então, tem aquela intervenção que foi manifestada em relação ao desmatamento da Fazenda Manaim - Que fica na cabeceira do ribeirão do Tuquaruçu Grande. Então o comitê, ele juntamente com várias instituições, né, que o compõe, é... fez... emitiu manifestação, sobre essas irregularidades que estavam sendo cometidas, e inclusive algumas instituições representaram judicialmente essa empresa e conseguiu embargar esse empreendimento por tempo indeterminado. Não se sabe no momento se foi... se já foi liberado ou não. [...] É. Oficinas, né, pros membros do comitê e pra sociedade... civil que... é... em geral, a sociedade em geral que tem interesse em participar. Eu percebo que costuma ser restrito. Mais restrito essa publicidade pra os membros. - Eu acho que tem a necessidade de ser aberto ao público universitário... e a sociedade que tem interesse em participar também. - Sobre a questão da publicidade das ações do comitê, eu, pessoalmente, acho que é necessário intensificar, melhorar. Porque apesar de existir, não é tão eficiente. - Eu acredito que a publicidade de relatórios, periódicos, num intervalo aí de, seis meses, um ano, em disponibilidade em redes sociais e na internet... facilitaria o acesso da população em geral a essas informações que são discutidas e são analisadas, é, no comitê. Acho que seria uma forma de... de compartilhar, né? Esse conteúdo, ou promovendo eventos, participando o comitê, participando em eventos, né? Anuais... em, né... que estão relacionados ao dia da água ou meio ambiente em geral (E2, 2019).

O terceiro entrevistado relatou que a própria composição paritária do Comitê (33%) é segunda a opinião dele uma ferramenta de controle social. Para ele se não houvesse a obrigatoriedade na lei dessa forma de composição, ela não existiria nesses moldes. Ainda nas verbalizações do terceiro entrevistado foi possível detectar um ponto importante sobre a composição dos membros da categoria da Sociedade Civil Organizada. Nesse sentido, o entrevistado E3 (2019) cita, por exemplo, que a UFT e a Unitins são consideradas como Sociedade Civil Organizada e, isso na opinião desse membro é incoerente. De fato é estranho Órgãos Públicos ocuparem cadeiras que deveriam ser da Sociedade Civil Organizada:

- No caso da gestão do próprio comitê o único controle é que eles são... não sei nem se seria controle isso, eles são obrigados a ter 30% da sociedade civil. Se não fosse isso não teria. É obrigado a ter mas aí falam que não tem porque a sociedade civil não participa, muito fácil falar isso, né. “Ah, não participa...”, mas entender porque não participa e querer fazer que haja uma participação, isso é outra coisa. - De controle social... que mais? Seria o poder de voto, né? Então assim, a gente vota. A gente tem voz e tem voto. Então... né? Nas decisões desse espaço que é colocado como parlamentarado, né. - Até eu acho que... uma das alternativas é elaborar material didático pra escola, capacitação de professores, é... ter uma página acessível, elaboração de documentário... isso tudo não tem. Não tem. Então assim, é carente. Na verdade falta essa dificuldade. Falta ter maior entendimento da sociedade sobre o que é o comitê pra ela poder controlar, ela precisa entender, sabe? Você não vai dirigir um carro, não vai ter controle de um carro, se você não sabe o que é um carro, por exemplo, nunca viu. “O que diabo é isso?” Nunca viu, não sabe o que é... não vai dirigir. Então assim, a pessoa só vai ter o controle... não sei se a palavra controle é muito forte, mas vai poder estar ali regulando, se ela souber como funciona o mecanismo de regulagem. Então a sociedade precisa entender, né? Só que ao mesmo tempo o comitê de bacias, ao mesmo tempo, que a gente vê assim, muita gente da sociedade civil assim mais de base, sabe? Eles não querem fazer parte tão saindo, vê que é um instrumento que é mais pra chancelar... uma obra, sabe? Uma ação... que o poder privado quer, que o governo quer. Porque se tem a participação... porque da sociedade civil, isso também é interessante... a sociedade civil sabe quem entra? A Universidade Federal... entra como sociedade civil, né? E uma série de outros... é... a... a... UNITINS entra como sociedade civil. A Universidade Federal do Tocantins é uma sociedade civil??? Um órgão do governo federal de ensino. Não deveria ser. Sociedade civil deve ser pessoas que estão, se juntam voluntariamente, e que tão em defesa de um bem comum. Porque elas vão falar porque elas tão falando... é como se estivessem falando em nome do rio. O rio não tem voz, mas quem podia ser a voz do rio? São as pessoas que tão dedicadas, sem propósito econômico, pessoal, individual... mas pensando no coletivo. E aí... isso... esse direito da mãe terra fala sobre isso. Então se o rio tiver direito, o sujeito como direito foi entendido legalmente como um sujeito de direito... então eu posso entrar com uma ação judicial e falar em nome do rio. Quando eu falo eu to falando como se o rio estivesse falando (E3, 2019).

O quarto entrevistado expôs do mesmo modo que o anterior que a composição paritária do Comitê (33%) é uma ferramenta de controle social. Ele também citou o Plano de Bacia Hidrográfica como uma possível ferramenta. No entanto, até então de acordo com esse entrevistado falta ainda para um efetivo retorno dessa ferramenta que o governo do Estado implante o Plano:

- Não. O nosso, o nosso plano de bacias, ele é recente. - Ele foi elaborado em 2015 e foi aprovado em 2017. Então... na verdade a gente vê ausência da... da implementação do plano que aí é reflexo... talvez o reflexo... talvez não... com certeza o reflexo principal é a falta de... ação do governo de implantar o plano. Mas também tem a ver com essa perspectiva do pouco, do baixo empoderamento do Comitê. Então a gente não tem instrumento de de... pressão contra o governo, ou mesmo coisas que a gente vem... em algumas outras reuniões, o engajamento dos grandes usuários. Porque em algumas situações, e aí a água é bom a gente lembrar... a água é daqueles problemas que não se resolvem sozinhos e que você não pode empurrar pro governo mais, sabe? Não é... é o problema um pouco mais complexo, é preciso realmente o envolvimento de todos... os usuários, a sociedade civil e o governo. Não se resolve de maneira setorizada não. [...] - Isso. A única... única, vamos dizer assim, direcionamento em relação a isso é o que tá garantido com relação à proporcionalidade, né? então a gente busca como, como preferência, que seja paritário, 33%, 33% e 33%, mas a gente pode seguir o que está na lei, e a lei estadual diz assim: que não pode ser menos de 20% e nem mais do que 40%. Cada setor, né? então, né... por que eu to dizendo isso? Porque se algum setor desse, num processo eleitoral, a participação dele for muito baixa, outras instituições de outros setores podem ocupar os espaços. É garantido o que tá na lei, mas seguindo preferencialmente o nosso regimento. Que é a paridade (E4, 2019).

O sexto entrevistado mencionou igualmente com o anterior que o Plano é uma ferramenta de controle social e citou ainda a Moção realizada pelo Comitê no ano de 2019 como uma forma de questionar o remanejamento dos recursos do Fundo Estado dos Recursos Hídricos:

- Não, não. Que eu saiba não... [...] - Olha, que eu lembre não. Eu não lembro de nenhum... - A não ser mesmo o próprio plano, né? Assim, porque uma época de um governo, foi ele foi tiraram o fundo aí se... aí foi... teve uma mobilização né? pra que isso... assim, mas dentro da SEMARH, né? [...] Eu acho que com ações, né? Assim, com ações concretas, que poderia tá o comitê promovendo e poderia convidar a sociedade, as escolas, né, pra estar junto é... apoiando, envolver esse pessoal, né. Pra que tenha êxito, seja um trabalho mais fortalecido, buscar parcerias nesse sentido. Principalmente as escolas e a sociedade, envolvendo ele, chamando atenção do... do... dados governos, pra tá sensibilizando melhor. Chamando atenção pra questão da água que é super importante (E6, 2019).

O sétimo entrevistado cita que para aprimorar as próprias ações e ferramentas de controle social o Comitê precisa avançar em suas condições financeiras para propiciar tais ações:

- Hmmm, não. Não porque nós ainda não interagimos com nenhuma obra, nós não participamos enquanto comitê, por exemplo, de licenciamento de serviços, de obras de algum impacto que venha pra cá... licença ambiental. Nesse tipo de licenciamento... o que nós participamos e chamava atenção é enquanto que tem algumas obras de saneamento, obra – é... que venham a ter um problema de vazamento e a gente chamar atenção do órgão pra pra vim dar uma resposta aqui no nosso comitê, né? Lá em Taquaruçu houve uma discussão mas não houve interferência direta do comitê porque já tinha ocorrido a obra física. - O controle social basicamente é a gente correr atrás de... de chamar a participação mesmo de pessoal... cobrar: “Venham!”, tá? Agora fazer o controle social ainda não chegamos

lá. Não chegamos porque alguma coisa vai ser necessário... a gente tem interferência né, nesse quesito, por exemplo quando o comitê tiver um pouco mais de condições financeiras pra estar acudindo de alguma forma, algum plano, alguma política pública diferente da política pública interna do comitê (E7, 2019).

O critério de análise “*Esfera Pública*” pretendeu identificar se: há predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) ou de valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado).

A perspectiva da Esfera Pública nos estudos realizados no campo da Gestão Social foi inicialmente considerada como a esfera de discursividade concebida normativa e idealisticamente fundamentada em Habermas (CANÇADO, 2011). Em estudos mais recentes, a esfera pública ganhou novos delineamentos e passou a ser tida menos um espaço ideal de comunicação, locus de um *éthos* democrático abstrato, e mais uma dimensão de experiências práticas e reais. De acordo com Persson e Moretto Neto (2018, p. 591):

A esfera pública deve ser defendida como um espaço contraditório onde as várias formas de consciência entram em confronto e cujos discursos devem necessariamente ter implicações práticas. Por consequência, isso demanda a construção de uma noção de esfera pública inclusiva que contemple tanto a formação informal da opinião pública democrática quanto a tomada formal de decisão coletiva, é dizer, a efetiva partilha de poder decisório tal como preconiza a gestão social. Para tanto, não basta que as interações dialógicas mobilizem uma vontade coletiva informal que, embora legítima, apenas gera influência sobre a tomada formal de decisão levada a cabo, em última instância, pelos aparelhos do Estado. Pelo contrário, significa que a opinião pública originada nos palcos de discursividade dialógica deve implicar uma força política tal que lhe garanta uma eficácia, isto é, uma capacidade de ser traduzida em decisões, leis e ações políticas efetivas a ser implementadas pelo conjunto dos aparelhos estatais.

Em relação ao critério de análise “*Esfera Pública*” os entrevistados foram quase unânimes ao relatarem que não há no âmbito das ações do Comitê predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) ou de valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado). Por exemplo, o entrevistado E1 (2019) cita “[...] que a água é o principal insumo da vida humana, animal e da produção de alimentos”, convergindo tal fala plenamente com a argumentação central deste estudo. Ele menciona ainda que existe certo equilíbrio entre as esferas no Comitê, para ele:

Eu acho que ali há um equilíbrio. Não há uma predominância. - Precisa de achar o equilíbrio, a coisa certa, pra usar esse recurso aí. Que é tão importante, e é o principal insumo da vida humana, animal e da produção de alimentos. - Eu acho que há um equilíbrio. Porque o estado fazendo presente ... com a BRK e é...que é

preocupação do Estado. E o individual contrapondo... eu acho que é eu acho que é dividido mesmo. As duas posições ali dentro (E1, 2019).

O entrevistado E2 (2019) cita que o interesse público tem sido prioritário e que até então ele não notou nenhuma proposta individual ser apreciada. Tais dados são relevantes para esse estudo e evidenciam que em certa medida o Comitê tem desempenhado bem o seu papel de prevalecer à supremacia do interesse público sobre o privado. Abaixo se apresenta a própria verbalização do entrevistado E2 (2019) que expõem essa questão:

Então... das reuniões que eu participei o interesse público tem sido prioritário. Mas é perceptível que algumas áreas representadas de agricultores, de pecuaristas ou criadores de animal em geral, é percebido que eles possuem interesses, né? De empreendimentos vinculado ao uso da água. Mas não há assim, nenhuma interferência direta desses setores. Eles participam, né? Como tendo direito a essa participação e representação, mas não, assim, não foi percebida nenhuma interferência direta desses interesses. [...] - Não é que prevalece mas não... não são tratados como prioridade. [...] - Sim, pessoalmente eu nunca vi nenhuma é... proposta individual ser apreciada (E2, 2019).

Já o entrevistado E3 (2019) discordou dos demais e mencionou que existe na verdade no âmbito do Comitê é a predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) e que os valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado), são considerados em segundo plano. Ele cita que tal realidade é notada em quase 90% de todos os Comitês de Bacias do Brasil. Para fundamentar sua fala ele relatou sua própria experiência de participação tanto no Fórum Mundial da Água – FMA, quanto no Fórum Alternativo Mundial da Água – FAMA:

- É a primeira. Essa primeira é a preponderante, sempre foi. Sempre foi. - Valores liberais, né. - E aí isso preponderante em... 90% dos comitês de bacias do Brasil. Entendeu? É preponderante. Raras são as exceções. Ou seja, o interesse, republicano o interesse coletivo ele... teve até o Fórum Mundial da Água. Vou contar essa história pra você... Que teve o Fórum Mundial da Água. É o Fórum Mundial da Água então o governo teve uma reunião aqui... a representante do fórum veio aqui no Tocantins num fórum que teve, a gente fez um fórum seminário, não lembro o nome. E aí foi uma representante... e aí... bom... e aí o governo do estado deu condição pra que tivesse um ônibus e o Tocantins fosse com um ônibus com vários representantes de vários comitês do estado do Tocantins para o Fórum Mundial da Água. Fórum Mundial da Água ele tá bem é... ele tem um discurso republicano mas no discurso republicano tem o peso bem forte da empresas privadas e instituições governamentais do mundo todo. E... então você tinha lá: Coca Cola, Nestlé, AMBEV... são grandes empresas que usam água em seus produtos e tem interesse em privatizar inclusive, Nestle e AMBEV... em privatizar o aquífero Guarani, que é o maior que a gente tem no Brasil... um dos maiores né... então, em paralelo, a sociedade civil, vendo que tava tendo esse encontro, esse evento do Fórum Mundial da Água, começou a pressionar... muito forte e fez o Fórum Alternativo da Água... então aconteceu um Fórum paralelo ao outro. Um fórum da sociedade civil... quando a gente fala sociedade civil é dos ribeirinhos, dos indígenas, dos quilombolas, desses que tão lá, cuidando das suas nascentes dos rios. Que vão pra cidade... então os

fórums... os rios que nascem na terra indígena - eles que produzem água limpa. Chega na cidade e é contaminada, depois que chega na cidade. Então essas pessoas que são os verdadeiros guardiões estavam lá, dividida por um muro de Berlim, tinha um muro que separava esses dois movimentos. Por que? Porque no Fórum Mundial pra você participar você pagava. Era mil e poucos reais... um valor alto. Então é... havia essa separação grande. No Fórum Mundial da Água pra poder facilitar... pra poder assim, vendo que tinha uma pressão forte da sociedade civil né? O governo federal, o correio fez o espaço cidadão. Então você tinha no Fórum Mundial da Água... isso é bem interessante porque remete a essa visão que você acabou de perguntar. Então você tinha separação entre um espaço lá que era tinha as fitinhas... que era tipo super chique lá, era A,B e C. tinha divisão. Tinha o A que era o mundial só pra algumas pessoas que iam tinha feira, Globo, Coca Cola, o negócio chique – taça, terno e gravata, tudo chique, falando várias línguas... as palestras, cada um com um radiozinho, falava inglês e tinha vários tradutores de várias línguas pra pessoa entender. Então o negócio... muito recurso. Muita estrutura, era bem pomposo o negócio era... e tinha o B que era o Brasil que era algumas pessoas do Brasil e tinha o C que era o espaço cidadão. Esse todo mundo podia entrar. O representante do comitê de bacía que vieram do Brasil todo, foi pra onde? - Pro C. - Pro espaço cidadão. Que era o C, que era o que? Que era a AMBEV falando como que é lá que produz... Tinha lá teatro... tinha, tinha... coisas interessantes, mas assim... era pra apresentar um teatro, era pra apresentar um sabe? Era pão e circo. - Que vai poder falar essas histórias aí. Então, então é isso, dá pra ver claramente que os comitês do Brasil, às vezes, eu me pergunto muito, né? Se compensa fazer parte com esse perfil de não tá ali pra chancelar interesses privados, interesses do estado ligados com interesse privado de um político, que tá ali no governo, que tá ali na fazenda. Enfim. Que é o privado, tá sempre ali de alguma forma... o cara tem uma fazenda... o cara tá ligado. - Já tô há muito tempo. E aí... e aí a gente cansa de ficar patinando... vê pouca mudança. [...] tem uma coisa... tem... por exemplo, o movimento mais forte da sociedade civil, com toda certeza, de pressionar o comitê, foi o movimento do Taquaruçu. Então o movimento em defesa do abraço do Taquaruçu em defesa do Taquaruçu, esse movimento pressionou o comitê e assim, de uma forma muito forte... - Esse movimento já é antigo, já. Uns seis anos aí. Um pouco antes, mas o movimento mais forte tem dois, três, anos. Com essa contaminação que veio à tona, a sociedade civil veio com um processo judicial... - Entrou com um processo judicial e tudo mais... a gente fez, a gente fez reuniões no comitê, pro comitê se posicionar. A gente marcou uma reunião no comitê, por isso que foi aberta aquela câmara técnica... era eu que puxava na época, mas eu fui me cansando (E3, 2019).

A existência do Fórum Alternativo Mundial da Água – FAMA é um exemplo nítido de que no âmbito da institucionalidade mundial, algumas ações realizadas, como por exemplo, o Fórum Mundial da Água – FMA não conseguem abarcar favoravelmente todas as inúmeras demandas dos recursos hídricos mundiais. A pesquisadora (autora deste artigo) também teve a oportunidade de participar de ambos os eventos citados pelo entrevistado E3 (2019) e, claramente se notou que o evento oficial era excludente e tinha como foco mais destacado a Gestão Estratégica.

O entrevistado E4 (2019) relatou que o bem comum é o foco do Comitê. No entanto, para ele essa questão da Esfera Pública será mais bem avaliada quando o Comitê implantar os instrumentos de gestão dos recursos hídricos e, principalmente, isso será mais nítido quando for implantada a cobrança pelo uso da água aqui no Comitê, de acordo com esse entrevistado:

[...] Como a gente não enfrentou nenhuma situação mais contundente de, vamos dizer assim, de disputa pela água, até mais difícil a gente ver isso cristalizado. No geral, a gente tem enfrentado essas demandas com relação ao fortalecimento institucional do comitê... então... é basicamente cobrar o estado de que ele realmente invista na gestão do comitê, e essas situações esporádicas com relação a uma ou outra situação ambiental que muda, que muda a normalidade, né? Igual você tá falando teve esse episódio do óleo, teve esse episódio do... do... desmatamento lá no Taquaruçu, então... eu entendo que o bem comum tá como foco, né? Mas não dá pra ver claramente a opinião do conjunto com relação a essa questão específica não. Se são os interesses, aquilo que vai estar por trás do... do ideário, por assim dizer, do representante, né? Pelo o que ele tá orientado... se é por essa questão mais liberal ou se é... talvez a gente enfrente isso agora quando for discutir a cobrança pela água, né? Porque essa cobrança, essa questão da cobrança pela água vai ser uma discussão... é uma discussão necessária e vai... vai aflorar muitos aspectos aí com relação a isso. Porque nessa discussão da cobrança da água, antes não, mas hoje você já tem alguns... ideais ultra liberais em relação à água, né? É... inclusive algumas situações de legislações em outros países e tal... eu li uma vez uma chamada de alguma coisa assim, não sei, é... uma lei na Bolívia, por exemplo, que proibiu o povo de recolher água a chuva, você já viu isso? [...] - É, então assim, algumas situações de... de realmente privatização da água então... e aquela... e eles parecem que buscam aquilo que tá acertada na Primeira Conferência sobre a água que é a busca pela sustentabilidade. Então... a gente quando discute cobrança também é preciso discutir em que sentido que essa cobrança vai se reverter em benefícios, ou seja, em conservação, em preservação da água, né? (E4, 2019).

Já o entrevistado E5 (2019) citou apenas que para ele no âmbito das ações do Comitê não existe predominância de valores liberais com os valores republicanos, em suas palavras ele alude que “Não, é igual. É tudo igual” (E5, 2019). O entrevistado E6 (2019), conforme trecho abaixo, por sua vez relata que o domínio em alterar, por exemplo, uma opinião tipo da Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins é algo complexo e de difícil intervenção. Entretanto, mesmo sendo complexo, neste artigo entendemos que a prevalência do bem comum deve ser o norte de todas as ações desempenhadas pelo Comitê:

É... com relação assim, essa questão de como eu te falei, da BRK... a gente não tem muito domínio assim, sobre isso... não tem como obrigar as pessoas a mudar de atitude. Então eu acho que... que nesse ponto aí a gente não consegue assim, ter mudança, alteração, mudanças de comportamento, de ação mesmo... agora... fora isso... as outras são paritárias, assim, tanto né? Privado como público. Assim, são de comum acordo, entendeu? Agora tem algumas questões como empresa que é mais difícil de você ter poder de... de interferir. Assim, cabe a gente, eu acho que só se fosse o... uma ação do comitê mesmo é... pedindo, solicitando, pra que, né... individualmente, assim, nós como membros fica difícil a gente ter algum sucesso (E6, 2019).

As ações desenvolvidas no âmbito dos espaços coletivos de decisões tomadas na esfera pública, por meio do poder comunicativo, devem “realizar os delineamentos públicos relativos aos problemas e interesses da coletividade social, implementando efetivamente à vontade discursivamente formada” (PERSSON; MORETTO NETO, 2018, p. 591). Essa

questão da discursivamente formada é um ponto importante citado pelo entrevistado E7 (2019) e revela o quão proeminente é essa instância de deliberação pública:

- Essa é uma discussão interessante, né, porque o pessoal gosta muito de falar assim: “Tem muitos comitês que são bandeira branca”. Tá? Esse comitê nosso já tá na terceira, na terceira gestão e o... a... nunca notamos que houve é... um momento em que o governo mesmo tentando um pouco visse a - ... isso. Porque a gestão em si, a equipe da gestão: “Não, aqui não é local pra se impor, aqui é uma questão de discussão”. Nisso da mesma forma a Sociedade Civil, não sei se você vai chegar lá. Quando um vem dizer... essa história “Não, aqui vamos discutir. Quem resolve é o comitê”. “Coloque-se no seu local isso tanto faz a gente conversar com órgão da secretaria do meio ambiente, Naturatins ou as vezes o próprio da participação do Ministério Público quando foi participar”. “Vocês fiquem lá com a de vocês! Aqui não tá na hora de conversar sobre isso não”. Eu acho que esse momento que as diretorias desses comitês, nesse sentido, de manter a... o equilíbrio entre os participantes (E7, 2019).

Já o critério de análise “*Dialética Negativa*” procurou analisar se: i) existe igualdade de influencia entre os grupos representativos nas tomadas de decisão e ii) se existe uma relação de dependência mútua e/ou recíproca entre os membros do Comitê e com outras instâncias. No âmbito desse critério busca identificar a capacidade de perceber e compreender a complexidade e multiplicidade das informações acessadas por parte dos membros do Comitê (ALLEBRANDT; PREDIGER, 2018). A dialética negativa adorniana “tem um importante papel, pois possibilita uma forte interação entre Interesse Bem Compreendido e Emancipação, de forma que um avanço em uma das categorias teóricas pode contribuir para o avanço na outra” (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017, p. 16).

Em relação ao critério de análise “*Dialética Negativa*” três entrevistados relataram em suas verbalizações que existe igualdade de influencia entre os grupos representativos nas tomadas de decisão e os outros quatro entrevistados relataram que não existe essa igualdade de influencia entre os grupos. Interessante notar a fala do entrevistado E1 (2019) sobre essa questão, pois para ele existe sim um equilíbrio:

- Não, eu acho que há um equilíbrio. - Não há... predominância de grupo. - Inclusive você vê... uma potência... a BRK lá de cabeça baixa. - As minhas opiniões é contrárias às delas e ela não tinha como sobrepor as minhas... é mais forte que o dela. - Teve que ouvi-los. - Não tem...a ação dela ... não tem - Não predomina, né? - Ali não (E1, 2019).

O entrevistado E2 (2019) em convergência com o entrevistado anterior cita que em termos de influência tem uma igualdade de representação:

- Assim, em termos de influência tem uma igualdade de representação. Aqueles é... participantes que tem mais conhecimento sobre temas específicos acaba tendo maior projeção de manifestação. Mas em termos de... de... igualdade de fala ocorre essa... essa... manifestação é, igual, entre os participantes. - Sim. O comitê ele costuma é... fazer comunicações né, pra... tanto pra órgãos públicos, privados e pra instituições em geral. Comunicações no sentido de, de possível intervenção, ou de notas, de manifestação... sobre posicionamentos, né, que costumam ser... existir controvérsias. O comitê ele atua nesse sentido de se manifestar a favor ou contra algumas medidas. Tanto do setor público... principalmente do setor público, que é o que gere esses recursos (E2, 2019).

Já o entrevistado E3 (2019) relata um cenário totalmente contraditório com os mencionados pelos entrevistados anteriores. Ele relata inclusive que existem fortes traços do clientelismo dentro do Comitê de alguns membros para com o chefe de departamento de recurso hídrico:

- Não. - Não, né? - Vou dar um exemplo. Teve uma decisão lá, que eu não lembro qual que era agora, vou só falar o caso por cima... e aí o chefe lá, o representante do... da... Secretaria... ele nem faz parte do comitê, mas ele é chefe de departamento de recurso hídrico... aí quando ele falava todo... quase todo mundo sabe? Se ele falasse: “Gente tem que votar aqui!”. Todo mundo seguia a opinião dele. Porque ele ficava lá e... é o que decide quem que libera o recurso pra fazer uma viagem, uma diária se tiver diária, enfim... a maioria funcionário público... e todo mundo fica ali. Sabendo que ele é o chefe dos recursos, o cara fala... - Todo mundo obedece - Todo mundo segue, no geral, aquele cara. Raras são as exceções. - Então... a gente, sociedade civil, se aproxima de sociedade civil. Então quando a gente conversa, a gente conversa com a gente. Entre a gente. É... o poder privado vai ter o interesse do lucro, né? Então ele vai sempre... raras são exceções... - Então seria categoria com categoria... - É, geralmente os diálogos são feitos entre as categorias. Às vezes, o diálogo acontece quando tem um... representante do poder público sensível. Aí rola o diálogo. Que aí você pode sensibilizar a pessoa. É... agora com empresa, ainda falta sensibilizar, ainda falta... porque a pessoa pode ter lucro mas ela pode também ter um cuidado com o meio ambiente. Mas pra isso... só vi acontecer se a avareza não for grande. Porque se a avareza for grande, ela vai – porque se ela tiver um pouco de sensibilidade ambiental ela vai pensar à longo prazo. Se ela pensar a longo prazo ela não vai ter um lucro a curto prazo maior porque ela vai também investir ter cuidado com o rio, cultivar, vai ter um gasto, né, ali pra cuidar. Então depende muito da sensibilização de quem tá ali... mas raras são as exceções. Eu não conheço nenhuma aqui no Tocantins (E3, 2019).

Já o entrevistado E4 (2019) cita que no Comitê todos tem o mesmo direito, no entanto ela relata que já notou que em certos momentos os grupos se articulam para votarem parecidos, conforme se nota no trecho a seguir:

- É... todos tem o mesmo direito. Todos tem direito a um voto e... se tem influência de lado, não sei, caso, dentro do segmento... eu só tenho vislumbrado uma vez ou outra é... o governo às vezes se articula, a sociedade civil às vezes se articula, no sentido de votar parecido, né? votar junto e tal... mas influência do tipo assim... eu não sei se a pergunta é nesse sentido, mas por exemplo... se o órgão estadual tá querendo uma coisa, se as outras esferas acompanham... não, a gente nunca vivenciou uma situação concreta em relação a isso não. Do comitê não. Eu faço parte também do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, lá sim. (E4, 2019).

O entrevistado E5 (2019) por sua vez também citou que no período eleitoral existe um certo grau de clientelismo entre a diretoria com os demais membros e que isso acaba provocando em determinados membros o sentimento de dever um favor para a diretoria:

- Não... eu acho que não tem não, não tem. - Então existe uma igualdade. - Não, assim, eu acho que tem domínio sim, porque a diretoria, por exemplo, ela tem maior poder, porque ali tá, né, assim de... chamar pessoas mais pro lado dele, porque afinal de conta são eles que entram em contato, eles que paga até despesa pras pessoas de fora venham. Então assim, tem um controle maior nisso, que as pessoas vê isso: “Não, eu to participando porque fulano tá ali ná...”, né? Assim, ainda não tem esse, essa distinção de que ele tem aquela participação... tem que ter mais consciência que ele... é, representa o município e que ele também tem poder, né, de decisão. Mas eu acredito que fica algumas pessoas ainda achando que deve favor, né, nesse sentido. Porque né, foi convidado pra participar do comitê aí acha que deve fazer aquilo que a diretoria quer... às vezes... eu vejo isso no... no... na época da eleição. Assim, eu vejo. - Então isso ocorre muito na época da eleição? - É, o que é mais nítido é nessa época, porque aí eu vejo que o... o pessoal são bem obedientes ao quem, a quem tá no comando. Mas fora isso, assim, eu acho que as pessoas precisavam participar mais pra gente saber a opinião delas, né? É como eu já falei anteriormente, né, porque, às vezes, as pessoas não se manifestam e a gente não sabe o que ela tá pensando. Se tá... de que lado, assim, se tá concordando, se tá achando ruim... alguma decisão, aí fica difícil de a gente... - Se você não se posiciona... - É, aí... a gente não sabe. Mas é mais nítido nessa época de eleição que às vezes as pessoas elas tomam uma decisão mais assim, é... pra que ela seja... talvez até por medo de sair ou alguma coisa assim... de não ser mais... - Existe, existe. Existe sim. Uhum. Assim, eu acho que essa... isso é muito bom assim, a gente tenta trazer mais pessoas pra participar e nessa época do processo eleitoral, é... a gente vê que todo mundo tem interesse de tá puxando mais pessoas... fortalecer o comitê, né? - Todo mundo se mobiliza. - Se mobiliza, isso, aham. Se mobiliza atrás e é um trabalho importante, né? pra... pena que não é valorizado porque muitas pessoas assim... se desconhece o papel do comitê (E6, 2019).

Diante desses dados concordamos com Tenório *et al.* (2011, p. 61) expõem o quanto é relevante dar continuidade ao incentivo da participação, como ferramenta para fortalecimento do Estado democrático. Para esses autores, “essa postura precisa se tornar uma prática para enfraquecer de vez quaisquer tentativas de posturas patrimonialistas e clientelistas que ainda permanecem muito enraizadas em nossa identidade sociopolítica e, principalmente, na ação de muitos gestores públicos”. Ao examinar essas três últimas verbalizações notamos que se faz necessário aprimorar as práticas de Controle e Gestão Social no âmbito do Comitê para se evitar situações que provoquem ações de clientelismo entre os membros ao invés de uma dialética negativa coesa.

O critério de análise “*Interesse Bem Compreendido*” pretendeu apreciar: *i*) como são pautadas as relações entre Estado / Sociedade / Mercado / Meio Ambiente; *i*) se existe equilíbrio entre tais relações; *iii*) como o entrevistado percebe a intervenção dos membros nas

reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto em que o mesmo se encontra ou reflete puramente os interesses da pessoa/órgão representado e, *iv*) se existe algum mecanismo ou norma para submeter o interesse individual dos membros às regras democráticas a fim de que o Estado ou o Mercado não se voltem contra o interesse coletivo.

Cançado (2011, p. 164-165) interpreta que o conceito do Interesse Bem Compreendido, desenvolvido por Tocqueville (2001; 2004), “parte da premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual, desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses”. Em obra mais recente, o IBC é compreendido como o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais (CANÇADO; SILVA JR; CANÇADO, 2017), sendo essa a concepção adotada neste.

O entrevistado E1 (2019) no que tange ao critério de análise “*Interesse Bem Compreendido*” menciona algumas verbalizações importantes para esta pesquisa, ao discorrer que o interesse da comunidade representa o mais forte dentro das ações desempenhadas pelo Comitê avaliado, sendo inclusive, segundo a opinião desse respondente o interesse mais forte do que os interesses do próprio Estado, em suas verbalizações ele sintetiza:

- Ah, eu acho que o interesse da comunidade é mais forte que do Estado, hoje. A comunidade sente na pele... vamos dizer assim, os desacertos dele próprio do Estado, da falta de ação do estado, né? Então a comunidade é mais forte, é mais presente ali. - Lá... é bem... não é o interesse das pessoas. - Não. Pelo menos eu não percebi isso, talvez, um caso só eu poderia citar que foi uma organização ali de Porto dos canoeiros que a gente percebia que eles tavam vendo o ouvido deles. Só esse caso que eu percebi, fora disso, nunca mais. - Eu percebi lá... uma coisa assim muito... desses canoeiros de eles parece que queriam fazer uma... conseguir recurso pra instituição deles. Foi isso que eu percebi essa vez. - Mas não prosperou, pessoal percebeu isso (E1, 2019).

O entrevistado E2 (2019) em sua verbalização cita que as instituições privadas, principalmente que comercializam a água costumam ter mais interesses. Foi relatado também que nesse processo de comercialização, por exemplo, a Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins não tem sido muito clara em suas exposições dentro do Comitê, pois de acordo com as verbalizações de alguns membros do Comitê, na época da realização da pesquisa de campo, não se sabia ao certo qual a porcentagem de água potável que é captada do ribeirão Tuquaruçu Grande. Sobre essa questão essa pesquisa acompanhou essa situação no Comitê e verificou que a Diretoria Executiva do Comitê até chegou em 2019 a oficiou a Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins para mencionar os percentuais de captação e o Comitê não teve uma resposta oficial por parte da Concessionária,

evidenciando que nesse ponto em especial prevaleceu a falta de informações para com os membros do CBHLP.

- Então, no sentido de uso da água? Eu tenho percebido que as instituições privadas, principalmente que comercializam esse bem, elas costumam ter mais interesses, né? Em relação a toda essa gestão dos recursos. Porém, elas nem sempre são é... honestas nessa exposições. Porque quando se usa e se comercializa esse produto, esse interesse privado ele acaba sobressaindo sobre o interesse público. Por exemplo: hoje não se sabe ao certo a porcentagem de água potável que é captada do ribeirão Tuquaruçu Grande e do lago que são os principais fornecedores de água. Então não se sabe ao certo, na atualidade, como está essa porcentagem de captação. Então... os usuários, no caso, qual o nome mesmo? A BRK, que representa esse setor que comercializa água, eles nem sempre fornecem todas as informações em tempo. - Então, foi pesquisado por meio da bibliografia que existe, né? Só que tem algumas suspeitas que o percentual que tem, né, de 60% do fornecimento de água do Tuquarussu Grande seja menor, principalmente nos períodos de estiagem. Em virtude da seca que tem ocorrido, da do assoreamento do ribeirão e da redução do volume de água. Então provavelmente tem sido captado mais água do lago do que o informado. Em virtude do volume disponível, porém o custo de tratamento dessa água, dessa água do lago, ela é... o custo é maior. E também a confiabilidade de divulgação, né? Da qualidade da água - Então, as pessoas envolvidas costumam saber do tema que se discute e participam. Participam de forma coletiva no debate. Cada um defende o seu ponto de vista da soc-, daquele grupo que ele está representando. Então tem esses interesses setoriais, porém a ideia é fazer um balanço. Um balanço, né? Dessas manifestações pra chegar nas resoluções dos problemas. - Durante... as reuniões, né, deliberativas do conselho, costuma ser... é, na minha vivência, voltada ao interesse público, né, da sociedade. Não ao interesse das instituições públicas ou privadas. Esse tem sido o foco do conselho, trabalhar de forma independente sem influência. Mas é sabido que esses interesses tanto de órgãos públicos quanto de órgãos privados podem interferir na tomada de decisão, de prioridades, de implementar projetos... então o conselho tem ficado vigilante nesse sentido. De não deixar os objetivos serem distorcidos. Então tem essa preocupação. E o conselho tenta atuar de forma independente da gestão. Apesar de a gestão costumar ter o mesmo interesse, né? De preservação do meio ambiente e dos recursos naturais (E2, 2019).

O entrevistado E3 (2019) foi categórico ao mencionar que no Comitê quem decide é o privado e o Estado mais próximo e para ele geralmente se prevalece o interesse do Estado próximo. Ele menciona ainda um episódio que durante uma capacitação que ele participou a coordenadora do Fórum Mundial falou que cada um defende os seus interesses, ele disse que chegou a questionar e achou tal fala razoavelmente estranha. Ao final da sua fala ele sugere uma que por causa desse jogo de interesses ocorridos dentro do Comitê deveria ter um terceiro segmento, ou seja, o ecológico, que deveria ver a natureza como natureza. Essa sugestão coaduna com os temas arrolados no presente artigo, pois a efetiva governança dos recursos hídricos implantada mediante a aplicabilidade do Controle Social via Gestão Social abrange todas as esferas desse debate, inclusive o controle social para incentivar a preservação ecológica, pois parte-se do princípio de que a água é o bem de Uso Comum mais importante do Planeta:

Não, prevalece não. Quem decide é o privado e o Estado mais próximo... - O que prevalece seria o Estado próximo — É que as reuniões do comitê são chamadas, geralmente, quando tem uma tensão. E a tensão é feita, geralmente acontece, porque tem uma... o privado pode ser, não precisa ser necessariamente uma empresa, o privado, uma pessoa que tem uma fazenda, ou enfim... o privado é... acaba exercendo uma pressão ecológica no meio ambiente, no comum. O meio ambiente seria o comum. E aí a gente tem que resolver a treta. Resolver o problema. Aí o comitê, às vezes, é chamado pra isso. Ou pra dizer como que vai regulamentar, pra quando esse cara quiser usar... ou pra dizer se esse cara, né? Como é que... que que a gente vai fazer com esse cara. É... aí tem os órgãos públicos também de fiscalização mas... - No caso a BRK vai sempre defender o interesse dela, né? ela sempre vai defender o lucro. Porque a empresa sempre vai defender o lucro. Ponto. Isso não tem muita questão assim... é... o Estado fica ali... a ideia é que o Estado fosse um equilibrador né? O ideal que ele fosse aquele que ouve a empresa, e aquele que ouve a sociedade civil, né? E como ele tem mais... ele tem estrutura maior, né, então deveria ser assim. E aí vê: “Não, como que a gente faz aqui...? Tem que usar... mas tem um limite”. Você não pode usar tudo, você não pode acabar com o rio Jaguaré, sabe? [...] Se a pessoa chega lá com a base muito técnica e... muita firmeza a pessoa vota... - Sem nem saber. Acaba votando. Acontece isso. É... bom, a outra coisa é que toda pessoa da sociedade civil deveria votar em defesa do bem comum. O voto pessoal dela é a manifestação de um cuidado coletivo. Porque já traz isso. Deveria. Mas nem sempre porque as pessoas... o nível de compreensão às vezes da pessoa que faz parte... qualquer associação, o cara pode pegar a associação... é isso que eles fazem, às vezes, associação de... é... de produtores de soja. Sociedade civil - Sociedade civil, né?- Tem... - Defendendo um interesse privado. Por exemplo, tem professor que vai nessa linha do bem comum. Mas tem professor que tem opinião que vai na linha do privado. Então se for um professor que vai na linha do privado, ele vai defender o privado lá. E se for o professor... vai defender o coletivo, o bem comum. Então vai depender da pessoa - Não, não tem. Isso é uma coisa que, por exemplo, né... qual a função do comitê de Bacía? O objetivo principal do comitê? Fazer com que a gente possa ter acesso à água, né? E... ao mesmo tempo lidar com os usos econômicos. - Os diversos usos né? - Os diversos usos dessa água. Mas o que pesa mais são dois... os diversos usos são mais ligados as... ao poder privado ali, e as pessoas e os animais, enfim... e o uso comum dessa água pra todos os seres. Então é uma situação... o comitê não consegue. Mas assim... tá difícil, fica parecendo difícil... de...porque o comitê não tá defendendo o bem comum, essa é a situação, não tá defendendo o bem comum. Infelizmente e essa é uma situação que eu tenho dificuldade de organizar o pensamento porque, por exemplo: a coordenadora do Fórum Mundial, quando veio aqui, ela falou o seguinte: “Ó, cada um defende os seus interesses”. Ela falando da participação né, da importância do Fórum. Eu fiz uma pergunta lá que agora eu não to lembrando... da parti-, da importância do Fórum, por que que a sociedade civil... ó Fórum é importante e tal, mas cada um defende seus interesses. Eu falei: “Cada um defende seu interesse...” eu falei, “Qual meu interesse?”. Né? é o meu interesse? O da sociedade civil? E... então se a sociedade civil ela também tá dentro aí... porque devia ter uma divisão, então divide assim... o interesse dos humanos – o interesse da biodiversidade, o interesse privado, e o Estado ali como agente que vai tá vendo todos esses interesses e vai disponibilizar seus técnicos pra poder, né? enfim. Tentar resolver esses... mas devia ter um terceiro ali. Devia de ter um terceiro que é o ecológico. Devia ter um terceiro segmento, ali. E devia ser dividido de forma igual e aí eu acho que pesaria a pressão, é... do poder privado seria... teria que levar isso em consideração, teria que dialogar, teria que ver a natureza como natureza. Teria que ver a natureza como biodiversidade, teria que ver a água como enfim, como... um sujeito de direito e não como um objeto de uso indiscriminado (E3, 2019).

O entrevistado E4 (2019) a respeito do critério de análise “*Interesse Bem Compreendido*” menciona que institucionalmente existe a paridade que em tese deveria equilibrar os interesses, no entanto, na visão desse respondente observa-se no Comitê uma escala. Para ele existe uma participação maior do governo, uma participação um pouco menor da sociedade civil e uma participação menor ainda dos usuários de água. O entrevistado E4 (2019) aproveita esse tópico e menciona que essa questão do IBC será mais bem avaliada quando os instrumentos forem implantados, ou seja, isso revela que a ausência da consolidação institucional do Comitê prejudica em certa medida a referida apreciação desse critério no âmbito das ações do Comitê:

- É... – bom... do ponto de vista numérico no comitê existe a prerrogativa institucional, né? de... de... de... de paridade. Com relação aos interesses e a participação, a gente percebe uma escala, né? uma participação maior do governo, uma participação um pouco menor da sociedade civil e instituições e uma participação menor ainda do... dos usuários de água, né. então... eu não sei se pelo fato de as decisões do comitê ainda não impactarem a questão... não impactarem de maneira mais eficiente, de maneira mais contundente, os aspectos gerais da bacia... então a gente não, ainda não conseguiu ver como que é o... peso em relação a isso. Como é que essas forças vão se... se articular. É... por enquanto, infelizmente, a gente vive um período de ausência... uma certa ausência de gestão mesmo - Não... é... no geral o pessoal compreende os nossos, as pautas, né, que são colocadas... é... existe, de certa maneira, uma visão um pouco mais reduzida com relação ao contexto geral, né? Então isso... existe pouco aprofundamento é... mas por interesse dos próprios membros mesmo. Então... existem questões que a gente discute, que a gente entende que é importante e que um ou outro segmento tá mais, vamos dizer assim, é... tem mais, tem mais... conhecimento e acaba tendo uma intervenção mais qualificada. Agora a gente percebe que isso aí acontece... quem que tá mais, vamos dizer assim, quem tá mais omisso nos temas...? Os usuários. Os usuários são sempre mais distantes desse... dos temas que a gente que a gente tem abordado, que falamos até agora. E é claro, existe uma possibilidade de auto representação, né? Mas, eu não, não... não vejo que ela seja exacerbada no nosso caso, não - Mas como a gente tratou de temas sempre mais gerais, né? Então... Isso tende a aparecer... quando... - É... quando for mais específico... vou citar um exemplo. A outorga do Taquaruçu tinha 75% da margem outorgável pra uma empresa, pra uma empresa de abastecimento, né? então a gente não chegou a tocar nesse assunto especificamente. O plano de bacias apontou pra isso, né? então eu entendo que quando a gente for abordar esse tipo de discussão, então a gente vai conseguir perceber de maneira mais clara como é que esses atores membros do comitê vão se comportar, né? E que tipo de influência que eles vão sofrer também... porque quando, quando tem um interesse mais específico assim a gente percebe que outros atores que não necessariamente tão dentro do comitê eles tendem a buscar influenciar de alguma maneira, né? (E4, 2019).

O entrevistado E6 (2019) igualmente menciona que as empresas que compõe a categoria dos Usuários da Água tendem a buscar sempre os seus próprios interesses privados e que em relação às duas outras categorias os interesses na opinião desse respondente é mais equilibrado. Esse entrevistado citou que não existe no Comitê uma normatização que oriente os interesses para convergirem para o bem comum nem mesmo no estatuto. Isso revela certa

fragilidade institucional desse critério dentro do Comitê, sendo o IBC, portanto, considerando a finalidade do próprio Comitê um ponto futuro de inserção no Estatuto:

- Assim, como eu falei, assim, dessas empresas BRK e Investco eu acho que eles são mais difíceis de... de manobrar, assim de, puxar eles pra... né? Assim, negociar, sabe? Eu acho que, eu acho mais difícil. Aí os demais eu acho que é equilibrado. Mais essas empresas porque eu acho que elas não precisam tanto da... dos setores, aí eu acho um pouco independente, sabe e difícil de se inteirar... de aceitar as vezes... assim eu acho que tá faltando também, assim, a gente buscar mais... quem sabe se, né? se a gente for buscar... ou também assim, não quero só culpar eles, eu quero... a gente tava até conversando assim de... propor assim alguns projetos pra ver se consegue aprovação, entendeu? - Envolver eles mais... - Envolver mais pra chamar pra ser parceiro, pra ver se fortalece mais o comitê. Desenvolve, né. Porque o que eu sinto é que eles ficam sempre na dele, né. e eu acho que é ruim isso pra gente dentro do comitê... a gente não ter essa, né? Essa abertura, né pra conversar mais sobre os projetos... até porque eles como empresa com certeza teria algum fundo... aquela questão social, né, compensação pra tá aplicando em projetos, compensação social, né. - Aham, não. Eu não vejo assim... eles, os outros defendem não, as empresas não. Eu acho que, eu não vi ainda. É como eu falei, tem alguns que não pode responder por eles porque eles não comunicam... mas os demais que se comunicam eu acredito que eles não vão defender, sabe? Público. Isso. É. - O que for discutido...- Não o interesse da empresa... uhum. Acredito que eles defendam o, se tiver coisas, pra melhorar eles vão estar de acordo. - Não, não... não... - Normalizado no estatuto não tem ainda, né? - Não. Eu acredito, pois é, eu desconheço, nem lembro, era até pra eu dar uma olhada. Mas eu acredito que seja pra defesa do poder público sim. Se trabalha pra isso, né? pra que todos tenha garantia de melhores condições de qualidade de vida (E6, 2019).

O entrevistado E7 (2019) relata que o foco deve ser o interesse maior do próprio Comitê de Bacias e que na opinião dele não existe prevalência de nenhuma categoria. Existe uma deficiência no conhecimento, inclusive do próprio Estado que, por exemplo, não tem números claros sobre as outorgas, não tem nem mesmo uma planilha, um programa que consiga estabelecer uma realidade quando a quantidade de água para os diversos usos, essa realidade foi identificada também desde 2016 na dissertação de Chiesa (2016) e até então com base na fala do entrevistado E7 (2019) nenhuma alteração significativa foi feita para mudar esse cenário:

- Tá. Existe, aí que eu falei... existe. É... um interesse maior é o Comitê de Bacias. Não é que haja uma prevalência do Poder Público ou do usuário ou da Sociedade, tá? Quando ocorre de ter um número maior desses membros é necessário então que, a... de trabalho onde tenhamos um número comum, um número específico de de cada um desses segmentos. E a gente coloca então, em se tratando de uma equipe técnica que haja prevalência técnica. Em tratando de grupo de trabalho, que todos possam participar tá? Mas mantendo a assiduidade de pessoas aí, de membros de cada um dos segmentos. Nesse caso existe a prevalência em alguns momentos do órgão representado, né? Existe uma deficiência no conhecimento de... de pode estar contribuindo um pouco mais com o nível daquilo que tá sendo discutido, tá? Existe aí uma tentativa de falar, vamos supor: "Não deveria ser assim!". Mas não é que não deveria ser assim... nós temos o regimento, ele deve ser seguido, nós temos leis, que devem ser colocadas, ser seguidas. Aí em alguns casos é necessário que se abra

pra... pra... membro participante... é, pra ele entender qual é o funcionamento, qual é a real função de um Comitê de Bacia dentro do sistema nacional, dentro do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos. - É, nós não chegamos lá ainda. Não tivemos nenhum nível de participação, foi... de ordem, da discussão de dentro do próprio comitê. O que a gente nota é a nível de outorga. Em se tratando de outorga o Estado não tem números, não tem uma planilha, um programa que consiga estabelecer uma realidade quando a quantidade de água para os diversos usos. Aí sim, faz-se a outorga e aí quando o comitê fica sabendo, já foi. Ele tem que tentar chamar atenção da participação das instituições pra quanto ao uso de água e falar, até em outro caso, com o próprio Ministério Público: “Olha, aqui tá havendo algo, eles tão cortando água... em função da outorga”. Aí sim uma intervenção do governo do Estado a nível de... do órgão de fiscalização e de gestão que é o Naturatins (E7, 2019).

O critério de análise “*Emancipação*” visou investigar se existem instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual. No âmbito desse critério objetivou identificar se as instituições, normas e procedimentos permitem o exercício da vontade política individual ou coletiva (ALLEBRANDT; PREDIGER, 2018).

Gestão Social é uma expressão abrangente, que ganhou forma e delimitação por meio da evolução histórica não só do termo, no campo teórico, mas da ação prática, das relações interpessoais, e sua origem veio da *práxis* de pequenos grupos locais com concepções autogestoras e comportamentos emancipatórios. Assim, no contexto deste artigo, para que a Gestão Social se torne realidade, é fundamental a emancipação das pessoas envolvidas e, em contrapartida, a emancipação é o terreno fértil para a construção da Gestão Social. Sendo assim, a emancipação, por fim, é o desígnio da própria Gestão Social (PINHEIRO; CANÇADO, 2014).

O entrevistado E1 (2019) relatou que em relação a esse critério “Ah, sim é importante, há o espaço pra isso tranquilo” (E1, 2019). Ele citou ainda que tem liberdade no Comitê para expor livremente suas filosofias de preservação ecológica. Já o entrevistado E2 (2019) mencionou que “que cada representante tenta ser o mais discreto possível em termos de interesses pessoais. Então não tem ocorrido manifestações de interesses pessoais. Mas sim representando interesses de grupos” (E2, 2019). Possivelmente pela fala o entrevistado E2 (2019) não compreendeu o conceito de emancipação abordado neste artigo.

O entrevistado E3 no que tange ao critério “*Emancipação*” relatou que existem sim meios para se exercer no âmbito do Comitê a emancipação e que ele até então encontrou liberdade para expressar sua opinião:

Então existe. - Entendeu? Essas questões eu falo, claro que se eu estiver com um cara da BRK eu vou ser mais... – Delicado pra poder falar. Não vou falar metendo o pé no cara porque eu não to mais, vou falar assim: “Você tem interesse em lucro, né?” “Mas você pode lucrar, meu amor!” “Vamos proteger esse ribeirão que você

bebe dessa água, cara!! Você não bebe, não?” “Filho de Deus!”. – *riem* – Então é nesse sentido, então, né... essa... isso... - Claro que tem pessoas que não... que às vezes não tem... não... essa é uma coisa da pessoa, sabe? Que ela não tem esse empoderamento. Da própria história dela e tal. Ou a maturidade da questão do bem comum. Porque... do ponto de vista político a empresa vai defender seu, sua política de lucro. E o Estado vai defender o que o político tiver lá e a relação que ele tem. Que muda sempre, né? Então... geralmente a escolha não é técnica ela é política. Isso muda o resultado, né? Então a gente sabe que a Naturatins com várias denúncias que teve... presidentes, tudo defendendo o bem privado. Você pode até pegar um exemplo desse. Naturatins teve denúncia de madeira, de liberação de de não sei o que... tudo defendendo o que? O bem privado. E é o – de fiscalização. O comitê não vai fiscalizar quem tem que fazer isso é o ... entendeu? Quem vai fiscalizar... (E3, 2019).

O entrevistado E4 em relação ao critério “*Emancipação*” relatou que ela ocorre mais dentro das ações de liderança da Diretoria Executiva, pois quando um membro exerce alguma função da Diretoria Executiva o cargo é do representado e nesse espaço de liderança se terá mais aberturas para o exercício da emancipação. A compreensão de emancipação apresentado pelo entrevistado E4 (2019) não coaduna com os preceitos do conceito de emancipação abordados no campo da Gestão Social, pois, a ideia de emancipação retratada na Gestão Social visa proporcionar o exercício da vontade política individual ou coletiva independentemente de cargos ou funções:

- Não... no caso do comitê não. É... tanto... inclusive a... o membro quem é representado no comitê não é nem... nem são as pessoas, são as instituições. Então quando você elege ao plenário do comitê você tá elegendo a instituição, não o membro. A única... a única situação em que o membro fica, vamos dizer assim, em evidência é no momento em que... é no momento de... de eleição da diretoria, né? Então quando você vai eleger a diretoria então o cargo é do representante. Uma vez aquele representante deixando de estar lá como membro de determinada instituição ele deixa de fazer parte do... ele deixa do cargo... (E4, 2019).

Já o entrevistado E7 em relação ao critério “*Emancipação*” relatou que ele nota claramente a existência de meios dentro do Comitê para o devido exercício da emancipação dos membros, em suas verbalizações ele cita que:

- Isso... essa pergunta... que às vezes... como eu falei, que às vezes, as pessoas tem medo de falar, né? Tem dificuldade de falar. Mas na sua grande maioria... o... o... o famoso microfone tá aberto, né? Tá aberto pra que a gente coloque... eu falo isso aqui nível de comitê e também vou reportar ao Conselho ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Não que às vezes a gente seja ouvido. É diferente, né? Quando eu falo de chegar no recurso... às vezes não é ouvido. Mas que você tem o direito de voz, isso tem, tá? No comitê não é assim, é mais tranquilo. Você tem tanto o direito de fala como de voto e... e você é muito mais ouvido. A discussão é muito mais tranquila. E quando ocorre a discussão... né. Quando tem que vir... e já tivemos discussões interessantes dentro do comitê de... de... passar, de postergar uma reunião, por exemplo, numa tarde só não deu, ter que chamar pro outro dia pra que

continuasse as discussões de daquele tema tão interessante. E o pessoal veio... então assim, nesse quesito sim, eu acho que atende à resposta. Entendeu? (E7, 2019).

Com base nas verbalizações citadas relativas ao critério da “*Emancipação*” nota-se que ela ocorre dentro das ações do Comitê. Tal dado é importante para este estudo e sinaliza que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas representa uma relevante instância deliberativa de decisões públicas que já proporciona meios necessários para o pleno exercício da emancipação de seus membros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises das respostas dos participantes deste estudo relativas ao critério “*Soberania popular voltada para o Bem Comum*” evidenciam certa uniformidade na percepção da grande maioria dos membros sobre a importância de se desenvolver ações dentro do Comitê que assegurem de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum.

Identificou-se nas avaliações das verbalizações relativas a esse critério que um entrevistado foi categórico em sua resposta ao mencionar que as ações desempenhadas pelo Comitê até então não são canalizadas para questões que representam o bem comum. Já por outro lado, dois entrevistados responderam sem nenhuma ressalva que as tomadas de decisões são canalizadas para questões que representam o bem comum. E, quatro dos entrevistados responderam que as ações, em tese, são voltadas para o bem comum, porém todos apresentaram em suas respostas algumas ressalvas.

Notou-se com os resultados que as ações desempenhadas pelo Comitê são pouco canalizadas para questões que de fato representam o bem comum. Alguns entrevistados lembraram ainda que o bem comum no âmbito da Governança Hídrica é devido a todos os seres, inclusive os humanos.

Os desafios inerentes as gestão das águas são complexos e alguns membros do Comitê mencionaram a importância da preservação da água para todas as espécies que vive no planeta, por isso é importante pensar em alternativas de gestão que promovam ações efetivas que assegurem de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum. Caso não se desenvolva essa governança efetiva dos Recursos Hídricos planetários visando todas as espécies, no tempo oportuno, ou seja, no presente, as possibilidades futuras tenderão viabilizar resultados apenas paliativos e não mais resolutivos. Defende-se neste estudo que em

um breve espaço do tempo ainda teremos condições mínimas para aplicar os meios e ferramentas necessárias para modificar os dados dessas implicações coletivamente, porém, essa janela do tempo se abrevia a cada dia.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério da “*Transparência*” três entrevistados citaram que existem canais de acesso à informação no âmbito do Comitê. No entanto, os outros quatro entrevistados ponderaram que não existem canais adequados ao acesso à informação e esses não são compreensíveis a todos, além do mais os respondentes citaram que o acesso às informações governamentais não é um processo facilitado e, que por isso algumas decisões tomadas no âmbito do Comitê são limitadas por tais ausências.

Durante todo o processo de acompanhamento nesta pesquisa dos processos de gestão desempenhados pelo Comitê, não encontrou nenhuma ação didática voltada para promover maiores transparências das medidas adotadas pelo Comitê.

Em relação ao critério da “*Transparência*” foi relatado por um respondente que alguns debates dentro do Comitê usam uma linguagem técnica de forma intencional, para permitir certo distanciamento e esse uso de linguagem técnica visando o distanciamento é uma ação diametralmente oposto a todos os princípios presentes nas abordagens tanto do Controle Social, quanto da Gestão Social.

Nesse critério foi constatado também que não existem mecanismos claros que permitam ao Comitê, acesso direto às informações governamentais e que a atual relação institucional do CBHLP junto com a SEMARH é bastante debilitada. Alguns membros relataram que várias ocasiões somente tiveram acesso a determinada informação quando ela foi publicada no Diário Oficial. Ter um Comitê que acompanha das ações das Políticas Públicas da área que ele faz parte pelo Diário Oficial é no mínimo incoerente.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério da “*Participação*” notou-se que todos os respondentes mencionaram que ela é deficitária no âmbito das ações do Comitê. Em vários trechos das verbalizações os entrevistados responderam que a atual forma de participação presente com maior intensidade no Comitê é via representação.

Os entrevistados foram unânimes ao alegaram que a participação da população na elaboração, execução e fiscalização das ações geridas no Comitê é esporádica e pontual, ocorrendo apenas em situações críticas como o desmatamento no Ribeirão de Taquaruçu e o episódio do Derramamento de Óleo no Lago. Esses foram os exemplos concretos citados pelos respondentes.

Os entrevistados também relataram que os membros não participam dos debates ativamente. Foi constatado na pesquisa que, por exemplo, as organizações que compõe a categoria Usuários da Água, que fazem parte do Comitê preferem na maioria das vezes permanecerem à margem da discussão. Durante a fase dos trabalhos de campo desta pesquisa tais instituições foram procuradas pela pesquisadora várias vezes e, em nenhuma delas se obteve retorno.

Em relação a articulação das ações do Comitê com outras instâncias de participação popular notou-se pelas verbalizações que ela ainda precisa ser aprimorada e a ausência dos meios de comunicação com a Comunidade (site, blog, rede social) prejudica ainda mais esse processo. Alguns entrevistados relataram a importância de envolver e convidar a sociedade pra se inteirar das ações desempenhadas pelo Comitê. Além disso, foi relatado também que muitos dos participantes, inclusive os que representam os Usuários de Água, entram calados e saem mudos.

Ainda em relação ao critério da “*Participação*” alguns entrevistados relataram não apenas a ausência de participação externa da sociedade, eles mencionaram que muitas das vezes os próprios membros do Comitê não participam ativamente das ações desempenhadas, sendo, portanto, necessário incentivar a participar dos próprios membros para interajam e se posicionarem com as pautas das reuniões. Por todo exposto, notou-se que ainda é necessário no âmbito do Comitê incentivar a consciência crítica cidadã autorresponsável dos próprios membros e da comunidade em geral, para ampliar os níveis de participação nas ações do Comitê.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério “*Ferramentas de Controle Social*” notou-se que todos os respondentes na primeira pergunta responderam que o Comitê não interferiu para mudar alguma obra/programa/ação em andamento, entretanto, com o desenvolver das demais perguntas durante as entrevistas os respondentes mencionaram algumas situações que evidenciam a aplicabilidade em algum grau das ferramentas de controle social.

Um respondente do estudo mencionou que não existe no âmbito das ações do CBHLP aplicabilidade de ferramentas de controle social, ele cita até mesmo que tem provocada essa discussão nas reuniões do Comitê e convidou até mesmo para interagir com o Comitê o Naturatins. Interessante notar que esse entrevistado ao ser perguntado sobre um exemplo concreto cita as ações desempenhadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Formoso, caso

este que foi relatado no artigo 03 e representa uma ação importante para este estudo como exemplo efetivo da aplicabilidade dos instrumentos de Controle Social.

Dentre esses exemplos citados pelos respondentes de ações concretas da aplicabilidade dos instrumentos de controle social destaca-se uma manifestação ocorrida em relação ao desmatamento da Fazenda Manaim. Tal ação evidencia a importância do papel do Comitê nos processos de preservação ambiental.

A própria composição paritária do Comitê (33%) foi considerada também na opinião de dois entrevistados como uma ferramenta de controle social. Bem como o Plano de Bacia Hidrográfica. No entanto, até então de acordo com os entrevistados falta ainda para um efetivo retorno dessa ferramenta que o governo do Estado implante efetivamente o Plano. A Moção realizada pelo Comitê no ano de 2019 que questionou o remanejamento dos recursos do Fundo Estado dos Recursos Hídricos também foi relatada como uma ferramenta de Controle Social.

Em relação ao critério de análise “*Esfera Pública*” os entrevistados foram quase unânimes ao relatarem que não há no âmbito das ações do Comitê predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) ou de valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado). Por exemplo, um entrevistado citou “[...] que a água é o principal insumo da vida humana, animal e da produção de alimentos”, convergindo tal fala plenamente com a argumentação central deste estudo. Ele menciona ainda que existe certo equilíbrio entre as esferas no Comitê.

Em relação ao critério de análise “*Dialética Negativa*” três entrevistados relataram em suas verbalizações que existe igualdade de influencia entre os grupos representativos nas tomadas de decisão e os outros quatro entrevistados relataram que não existe essa igualdade de influencia entre os grupos. Alguns entrevistados mencionaram que em termos de influência tem uma igualdade de representação. Já outros entrevistados relataram um cenário totalmente contraditório. Ele relata inclusive que existem fortes traços do clientelismo dentro do Comitê de alguns membros para com o chefe de departamento de recurso hídrico.

Diante desses dados concordamos com Tenório *et al.* (2011, p. 61) expõem o quanto é relevante dar continuidade ao incentivo da participação, como ferramenta para fortalecimento do Estado democrático. Para esses autores, “essa postura precisa se tornar uma prática para enfraquecer de vez quaisquer tentativas de posturas patrimonialistas e clientelistas que ainda permanecem muito enraizadas em nossa identidade sociopolítica e, principalmente, na ação de muitos gestores públicos”. Ao examinar esses dados notamos que se faz necessário aprimorar

as práticas de Controle e Gestão Social no âmbito do Comitê para se evitar situações que provoquem ações de clientelismo entre os membros ao invés de uma dialética negativa coesa.

No que tange ao critério de análise “*Interesse Bem Compreendido*” alguns entrevistados disseram que o interesse da comunidade representa o mais forte dentro das ações desempenhadas pelo Comitê avaliado, sendo inclusive, de acordo com um dos respondentes do estudo o interesse mais forte do que os interesses do próprio Estado.

Já outros em suas verbalizações citaram que as instituições privadas, principalmente que comercializam a água costumam ter mais interesses. Foi relatado também que nesse processo de comercialização, por exemplo, a Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins não tem sido muito clara em suas exposições dentro do Comitê, pois de acordo com as verbalizações de alguns membros do Comitê, na época da realização da pesquisa de campo, não se sabia ao certo qual a porcentagem de água potável que é captada do ribeirão Tuquaruçu Grande. Sobre essa questão essa pesquisa acompanhou essa situação no Comitê e verificou que a Diretoria Executiva do Comitê até chegou em 2019 a oficiou a Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins para mencionar os percentuais de captação e o Comitê não teve uma resposta oficial por parte da Concessionária, evidenciando que nesse ponto em especial prevaleceu a falta de informações para com os membros do CBHLP.

Para alguns entrevistados no Comitê quem decide é o privado e o interesse do Estado. Um respondente sugeriu que por causa desse jogo de interesses ocorridos dentro do Comitê deveria haver um terceiro segmento, ou seja, o ecológico, que deveria ver a natureza como natureza. Essa sugestão coaduna com os temas arrolados no presente artigo, pois a efetiva governança dos recursos hídricos implantada mediante a aplicabilidade do Controle Social via Gestão Social abrange todas as esferas desse debate, inclusive o controle social para incentivar a preservação ecológica, pois parte-se do princípio de que a água é o bem de Uso Comum mais importante do Planeta.

Em relação ao critério de análise “*Interesse Bem Compreendido*” alguns entrevistados mencionaram que institucionalmente existe a paridade que em tese deveria equilibrar os interesses, no entanto, na visão desse respondente observa-se no Comitê uma escala. Na visão desse grupo existe uma participação maior do governo, uma participação um pouco menor da sociedade civil e uma participação menor ainda dos usuários de água. Já outros entrevistados mencionaram que essa questão do IBC será mais bem avaliada quando os instrumentos forem

implantados, ou seja, isso revela que a ausência da consolidação institucional do Comitê prejudica em certa medida a referida apreciação desse critério no âmbito das ações do Comitê.

Nesse item alguns participantes responderam que as empresas que compõe a categoria dos Usuários da Água tendem a buscar sempre os seus próprios interesses privados e que em relação às duas outras categorias os interesses na opinião desses respondentes são mais equilibrados. Esses entrevistados citaram que não existe no Comitê uma normatização que oriente os interesses para convergirem para o bem comum nem mesmo no estatuto. Isso revela certa fragilidade institucional desse critério dentro do Comitê, sendo o IBC, portanto, considerando a finalidade do próprio Comitê um ponto futuro de inserção no Estatuto.

Alguns participantes relataram que o foco deve ser o interesse maior do próprio Comitê de Bacias e que não deve existir prevalência de nenhuma categoria. Os participantes relataram que existe uma deficiência no conhecimento, inclusive do próprio Estado que, por exemplo, não tem números claros sobre as outorgas, não tem nem mesmo uma planilha, um programa que consiga estabelecer uma realidade quando a quantidade de água para os diversos usos, essa realidade foi identificada também desde 2016 na dissertação de Chiesa (2016) e até então com base nos dados dos respondentes nenhuma alteração significativa foi feita para mudar esse cenário.

Em relação ao critério “*Emancipação*” alguns membros citaram que ela existe no âmbito do Comitê. Por exemplo, alguns entrevistados citaram que tem liberdade no Comitê para expor livremente suas filosofias de preservação ecológica. Outros mencionaram no que tange a esse critério que existem sim meios para se exercer no âmbito do Comitê a emancipação e que até então existe liberdade para cada um expressar sua opinião.

Com base nas verbalizações relativas ao critério da “*Emancipação*” nota-se que ela ocorre dentro das ações do Comitê. Tal dado é importante para este estudo e sinaliza que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas representa uma relevante instância deliberativa de decisões públicas que já proporciona meios necessários para o pleno exercício da emancipação de seus membros.

Os resultados da pesquisa ora expostos parecem indicar que alguns membros desse Comitê, ao refletirem sobre a água enquanto um RUC, entendem que ela poderia estar sujeita ao Controle da Sociedade sobre as Ações do Estado via Gestão Social. Entretanto, em termos efetivos de ações desempenhadas pelo referido Comitê, os dados apontados pelos respondentes relativos às oito categorias avaliadas indicam que este, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão de um RUC, até então, não vem

desempenhando de modo pleno (efetivo) uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social.

Apesar desse resultado matriz, relativo à soma das avaliações medidas nas oito categorias, individualmente algumas categorias tiveram resultados bem satisfatório que indicam que em certa medida o CBHLP já executa algumas ações que evidenciam a aplicabilidade de uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, como por exemplo: a moção, a manifestação relativa ao desmatamento provocado pela Fazenda Manaim e o evento “Abraço ao Ribeirão Taquaruçu”.

Para o aprimoramento das ações de gestão do CBHLP recomenda-se que seja incluído no Estatuto do Comitê um capítulo específico que detalhe a perspectiva da Gestão Social das águas, a fim de garantir um futuro sustentável para o mundo, orientando as ações do Comitê para o Bem Comum mediante um efetivo desempenho de uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Após essa alteração regimental, o Comitê poderá inserir essa perspectiva conceitual em suas ações e práticas de gestão de forma mais efetiva.

Quanto às limitações deste estudo cita-se a não participação de um quantitativo maior de membros nas entrevistas da categoria “Usuários da Água”.

Com base nas implicações desta pesquisa podemos sugerir uma possível agenda de pesquisa para o campo:

- i. Aplicar a metodologia desenvolvida nesta pesquisa (Quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum) em outros Comitês de Bacias que se encontram em estágios mais avançados de consolidação de suas práticas de gestão, como por exemplo, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Formoso;
- ii. Ampliar e se necessário aprimorar o instrumento aqui construído;
- iii. Realizar este mesmo estudo empírico em outras instâncias deliberativas internacionais, como por exemplo, as *Mesas de Concertación*, no Peru; *os Consejos de Cuenca*, no México, visando futuramente comparar as convergências e divergências da aplicabilidade do Controle via Gestão Social das Águas nas instâncias deliberativas de Governança Hídrica; e
- iv. Desenvolver demais pesquisas que visem entender e mensurar quais são os efeitos futuros das consequências da não aplicabilidade das práticas de Gestão Social nos processos governança da água.

REFERÊNCIAS

- ABERS, REBECCA NEAERA ET AL . Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambient. soc.**, Campinas , v. 12, n. 1, p. 115-132, jan.-jun 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2009000100009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso 30 fev. 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2018: relatório pleno**. Brasília, ANA, 2018. Disponível em < <https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes> >. Acesso em: 05 jan. 2020.
- ALCANTARA, V. de C.; PEREIRA, J. R.. O locus da gestão social no contexto das inter-relações e tensões entre mundo-da-vida (lebenswelt) e sistema (system). **Organ. Soc.**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 412-431, Set. 2017.
- ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 174p.
- ALLEBRANDT, S. L.; PREDIGER, R. P. Escopo metodológico. . In: ALLEBRANDT, S. L.; TENÓRIO, F. G (Orgs.). **Controle Social de Territórios: teoria e prática**. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2018. v.2.. cap. 2, pp.29-44.
- ALVAREZ, M. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva** [on-line], São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 168-176, jan./mar. 2004.
- ANDREWS, C. W. **Emancipação e legitimidade: uma introdução à obra de Jürgen Habermas**. São Paulo: Ed. Unifesp, 2011.
- ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. Esfera pública, esfera social e gestão social: aproximações epistemológicas e ontológicas. In: 9ª CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMERICA LATINA Y CARIBE, 9., 2013, Santiago – Chile. **Anais...** Santiago: ISTR, 2013.
- AVRITZER, L. Apresentação. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da. (Org.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus. 2007. p. 7-9.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. rev. e ampl.. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BODÊ DE MORAES, P. R.; BERLATTO, F. Controle social. Curso de especialização em sociologia política. **Universidade Federal do Paraná**. v. 20, n. 05, 2013.
- BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...** Juazeiro/Petrolina: Nigs/Univasf, 2009. CD-ROM.
- BOUQUET, B. Analyse critique du concept de contrôle social. **Vie sociale**, n. 1, p. 15-28, 2012.

CAMPOS, V. N. de O. **Metropolização e recursos hídricos na América Latina: o caso da Região Metropolitana de São Paulo e da Zona Metropolitana da Cidade do México: 1970 a 2000.** 2001. 224 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina - PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2001.

CAMPOS, V. N. de O. **O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México: Potencialidades e limites da gestão participativa da água. 1980 a 2005.** 2007. 342 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina - PROLAM). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social.** 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: <
http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2753/1/TESE_Fundamentos%20te%C3%B3ricos%20da%20gest%C3%A3o%20social.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma.** 1. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: Epistemologia de um paradigma.** 2. ed. – Curitiba, PR: CRV, 2015.

CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S. Fundamentos teóricos da gestão social: aprofundando a discussão. In: FERREIRA, M. A. M. (org.). **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites, desafios e possibilidades.** Viçosa, MG: UFV, 2014, cap. pp. 54 -82.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O; VILLELA, L. E.; Gestão Social versus Gestão Estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiências em desenvolvimento territorial.** 1ed.Rio de Janeiro: FGV, 2013, v. 2, pp. 15-99.

CANÇADO, A. C.; SILVA JUNIOR, J. T.; CANÇADO, A. C. M. G. **Gestão Social: Fascículo 1.** Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017. 288.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.; PEREIRA, J. R.; Gestão Social: reflexos teóricos e conceituais. **Cardemos EBAPE.BR** [online]. Rio de Janeiro, v.9, n.3, pp. 681-703, set. 2011.

CASTRO, J. N. de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 339-353.

EVANS, P. Além da "Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias** [online]. 2003, n.9, pp.20-63. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FAIRCLOUGH, N. Análise Crítica do Discurso como método em pesquisa social científica. **Linha D'Água**, v. 25, n. 2, 307-329, 2012.

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

FERREIRA, R. do. N. *et al.* Governança pública: transparência, controle e *accountability* sob a ótica da teoria do agente. In: PEREIRA, J. R. *et al.* (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. Ufla, 2011. p. 119-132.

GARCIA, A. S. **Esferas públicas como uma categoria fundante da gestão social**. 273 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, 2016. Disponível em: < <http://repositorio.ufla.br/handle/1/11410> >. Acesso em: 25 fev. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMES, F. N. **Dialogicidade no controle social e na gestão do programa bolsa família**. 2019. 322 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade da Amazônia – UNAMA, Belém - PA, 2019.

HARDIN, G. **The tragedy of the commons**. *Science*, 162(3859), 1243-1248. 1968.

HESS, C. **Mapping the new commons**. Presented at “Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges;” the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1356835>. Acesso 02 abr. 2020.

HESS, C., OSTROM, E. **A Framework for Analyzing the Knowledge Commons**: a chapter from Understanding Knowledge as a Commons: from Theory to Practice. 2005. Disponível em <https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google>. Acesso 02 mar. 2020.

JUSTEN, C. E. O Angelus Novus emoldurado à gestão social – reflexões acerca da construção de políticas públicas emancipadoras. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 36, p. 135-157, 2016.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Artmed; UFMG, 1999.

LINDEMEYER, F. M.; NETO, L. M. Análise do controle social no observatório social de São José sob a ótica da Gestão Social. **Grifos** - v. 44, p. 54-76, 2018.

LOUREIRO, M. R.; *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 3, p. 11-25, 1979.

NICOLETE, R.K. S. **Quando a política caminha na escuridão** – um estudo sobre interesse e virtude n'A Democracia na América de Tocqueville. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28032013-111908/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

NORTH, Douglas C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2019**: não deixar ninguém para trás, resumo executivo. Paris: UNESCO, 2019. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367303_por?posInSet=1&queryId=ee1efc35-397d-4ab4-93f8-62493d25a8cf>: Acesso em: 20 Jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2020**: água e mudança climática. Paris: UNESCO, 2020. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372882_por?fbclid=IwAR0yBI24uVUHZp5Gm4pLws8vYjRmdq4AX282A-aUfcpyXtYjC8olwrON4JA>. Acesso em: 20 fev. 2020.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. Trad. Y ver. Téc. de Leticia Merino Pérez. – 2ª ed. – México: FCE, UNAM, IIS, 2011.

PACHECO, C.S.R., **Coprodução em Ciência, Tecnologia e Inovação**: fundamentos e visões. In book: Interdisciplinaridade: Universidade e Inovação Social e Tecnológica, 1ª Ed., Cap: 1, CRV Editora, pp.21-62. 2016. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/307977522_Coproducao_em_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_fundamentos_e_visoes?amp%3BenrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMwNzk3NzUyMjtBUzo0MDUxNDExNzQ5MzE0NjdAMTQ3MzYwNDU5MTg4Ng%3D%3D&%3Bel=1_x_3&%3B_esc=publicationCoverPdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PAES DE PAULA, A. P. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n.1, p.24, 2016.

PAES DE PAULA, A. P. **Repensando os Estudos Organizacionais**: por uma nova teoria do conhecimento. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

PARSONS, T.; BLANCO, J. J.; PÉREZ, J. C. El sistema social. Madrid: **Revista de Occidente**, 1966.

PEREIRA, J. R. Apresentação. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão social e gestão pública**: interfaces e delimitações. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. apresentação.

PEREIRA, J. R.; CABRAL, E. H. de S.; PEREIRA, J. R. Gestão Social e Governing the Commons: a Cooperação como Elo de Convergência. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 112-122, dez. 2015.

PERSSON, E. **Burocracia, ideologia e gestão social**: uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública. 2016. 353 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/167606/339954.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 25 mar. 2020.

PERSSON, E.; MORETTO NETO, L. Discutindo a natureza ideológica dos delineamentos teóricos habermasianos e sua apropriação pela gestão social no campo da administração. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 578-593, Dec. 2018.

PERSSON, E.; MORETTO NETO, L. Implicações da apropriação da noção habermasiana de esfera pública na gestão social à luz das refrações da burocracia. XXXIX ENCONTRO DA ANPAD, 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2015.

PIMENTEL, T. D. O. O espaço em situações de gestão: entre a gestão estratégica e a gestão social. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n.3, p. 141-150, 2014.

PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Contribuições para a Construção do Conceito de Emancipação e suas Implicações para o Campo da Gestão Social. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 41-57, mai./ago. 2014.

PINTO, L. M. R. S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.). **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 301-314.

ROTTA, M. J. R. **As plataformas de governo eletrônico e seu potencial para a promoção dos princípios dos commons**: o caso dos municípios brasileiros. 2018. 558 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis - SC, 2018. Disponível em: < <http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2018/12/Maur%C3%ADcio-Rotta.pdf> >. Acesso em: 15 jan. 2020.

SANTOS, R. C. G. ; BOULLOSA, R. . A gestão social do bem comum: Um desafio do desenvolvimento da política social de educação metropolitana frente ao federalismo brasileiro. In: Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2017, Madri. **Anais VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**. Madri: GIGAPP, 2017. v. 1. p. 1-20.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(1), jan-mar 2014, 35-47.

SILVA, F. R. da. **Controle social: a gestão social das ações do estado**. 2015. 196 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins – UFT, Palmas - TO, 2015. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/11612/190> > Acesso em: 20 jan. 2020.

SIQUEIRA, R. *et al.* Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde soc.** [on-line], São Paulo, v. 20, n. 2, p. 470-482, abr./jun. 2011.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Controle Social e controle institucional: um diálogo necessário. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). **Parceria social público privada: textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 359-373.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TEIXEIRA, M. A. C; CARNEIRO, J. M. B. Descentralização de políticas públicas no Brasil pós-1988. In: CARNEIRO, J. M. B; DANTAS, H. (orgs.). **Parceria social público-privada: textos de referência**. -- São Paulo: Oficina Municipal, 2012. Cap. 4. 77-102.

TEIXEIRA, T. S. **Gestão social, esfera pública e governança deliberativa no circuito das águas**. Universidade Federal de Lavras – UFLA, Relatório de Iniciação Científica, 2017.

TENÓRIO, F. G. Apresentação. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiência em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, cap. Apresentação, pp. 11-13.

TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENAPG, 2008, Salvador, BA. Anais... Salvador: Anpad, 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR., J. T. (orgs.). **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações**. Ijuí: Unijuí, 2012, cap. 01, pp. 23-36.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Ed.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Salvador: FGV Editora, 2016. v. 3. p. 13-33.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. *et al.* (orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010, pp. 53-59.

TENORIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S.; LAVINAS, L. V. Gestão social, extensão e Teologia da Libertação: uma análise a partir de um projeto junto a comunidades. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 39, p. 224-235, 2014.

TENÓRIO, G. F. *et al.* A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na microrregião de Garanhuns. In: PEREIRA; et. al. (Orgs.). **Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações**. Lavras: Ed. UFLA, 2011. cap. 2, pp.61-77.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América**: Leis e costumes. (Tradução Eduardo Brandão). São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América**: Sentimentos e opiniões. (Tradução Eduardo Brandão). São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TRINDADE, L. DE L.; SCHEIBE, L. F. Gestão das águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. **Revista Ambiente e Sociedade**. São Paulo, v. 22, e02672, 2019.

VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; CANÇADO, A. C.; VASCONCELLOS, A. M. A.; RIGO, A. S. Common Resources Management and Social Management: theoretical and conceptual distinctions and approaches. In: ISTR's 12th International Conference: The Third Sector in Transition: Accountability, Transparency, and Social Inclusion, 2016, Stockholm. **Annals of ISTR's 12th International Conference: The Third Sector in Transition: Accountability, Transparency, and Social Inclusion**. Stockholm: ISTR, 2016. v. 1. p. 1-16.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa na administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZUCCOLOTTO, R., & TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

TERCEIRA PARTE

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS DAS PESQUISAS

Para garantir um futuro sustentável para o mundo é indispensável que a sociedade planetária se comprometa e enfrente os crescentes desafios impostos à gestão da água, mediante um efetivo desempenho das ações e mecanismos do Controle Social das águas. Sobre tais nuances, esta tese explorou algumas das possíveis relações entre Controle Social e Gestão Social no âmbito da Governança Hídrica e contribuiu após a realização dos estudos aqui propostos com a ampliação das perspectivas teóricas do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC no âmbito dos estudos do campo da Gestão Social.

Considerou-se nesta tese que a água é o Recurso de Uso Comum – RUC mais importante do Planeta. Dessa forma, entende-se que um espaço coletivo que trata de um RUC de tamanha relevância deveria ter uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC.

Ao realizar esta matriz epistêmica, contribuiu-se com a emergência da discussão sobre o Interesse Bem Compreendido – IBC como uma categoria teórica da Gestão Social, assunto que até então apresentava uma lacuna dentro do campo da Gestão Social. Nessa lógica esta tese visou atenuar tal lacuna ao aproximar esses instrumentais teóricos, contribuindo assim com a consolidação das abordagens da Gestão e Controle Social.

Em linhas gerais esta investigação teve como objetivo principal compreender e discutir o papel que o Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água enquanto RUC, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido – IBC.

De maneira específica, buscou-se: *i*) Analisar a produção científica sobre o conceito de Controle Social e avaliar as similitudes desse conceito com as abordagens da Gestão Social (artigo 1); *ii*) Desenvolver um debate teórico sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática brasileira, a partir do marco constitucional de 1988 (artigo 2); *iii*) Apresentar um debate sobre as contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um RUC (artigo 3); *iv*) Propor um quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum – RUC (artigo 4); e *v*) Avaliar, com base no quadro de análise construído, o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP na gestão da água enquanto um RUC (artigo 4).

Cada objetivo específico corresponde a um produto da pesquisa (artigos teóricos e empíricos) que foram construídos ao longo desses quatro anos visando responder ao objetivo geral delineado na tese.

O primeiro artigo **“Compreensões acerca do conceito de Controle Social e sua interseção com as abordagens da Gestão Social”** desenvolveu uma sistematização conceitual das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre “Controle Social” no Brasil, especificamente na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia – PUR.

Mesmo que restrito ao aspecto teórico, por ser tratar de um artigo de natureza ensaística, ao final dos trabalhos aqui desenvolvidos, pode-se observar com base nos resultados do artigo 01 que a participação representa a interseção das temáticas do Controle e Gestão Social, sendo esse um ponto digno de nota por concretizar a contribuição acadêmica deste estudo. Nesse sentido, concorda-se com Lindemeyer e Neto (2018, p. 55) quanto à participação ser a essência dessas duas abordagens e que “os mecanismos do Controle Social coadunam-se com o conceito de Gestão Social, uma vez que esse envolve a tomada de decisão coletiva – baseada na inteligibilidade da linguagem e na dialogicidade”.

Nesse artigo foi possível avaliar que quantitativamente existe uma produção considerável sobre Controle Social no país, na área de Planejamento Urbano e Regional – PUR; porém, a maioria dos trabalhos desta produção se volta para a análise da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas, com maior foco para os conselhos vinculados à área da saúde. Este conjunto de publicações permitiu inferir dados importantes sobre tais instâncias, que, atreladas à concepção teórica da Gestão Social, podem promover aprimoramentos relevantes para o avanço no campo e apontar caminhos a serem percorridos em busca de uma maior efetividade para as modalidades do Controle Social.

As lacunas identificadas no artigo 01 são muitas, como, por exemplo, a ausência das conceituações teóricas, a falta de trabalhos teóricos que dialoguem sobre a temática das modalidades de Controle Social e a ausência de definições precisas do que representa o Controle Social. Nesta perspectiva, ressalva-se que, enquanto não houver entendimento acerca das concepções e dos mecanismos de Controle Social tanto por parte da sociedade-quanto por parte do próprio Estado, o sistema republicano terá sua atuação intrinsecamente limitada. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo [Controle Social], e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento do sistema democrático.

Com base nos resultados das concepções teóricas encontradas no artigo 01, o Controle

Social da sociedade sobre o Estado compreende o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta todos os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o desenvolvimento do poder local e das demais escalas.

Neste sentido, o Controle Social é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social. Sendo assim, buscou-se verificar, na literatura analisada, a existência de convergências teóricas presentes na relação entre Controle Social e Gestão Social que se aproximam e se complementam. A resposta a esta busca foi positiva, conforme a delimitação citada acima.

Muitos são os caminhos a serem ainda trilhados neste campo do saber que envolvam a ressignificação da concepção cívica de participação da sociedade, que pode ser provocada/incentivada pela própria academia. A academia precisa, contudo, se equipar de um arcabouço teórico mais aprofundado, que sustente as concepções teóricas e conceituais sobre o Controle Social, mediante novas publicações científicas que se aprofundem nas concepções teóricas relativas ao assunto.

Recomenda-se aprofundar este estudo em outras áreas, abrindo, com isto, oportunidades para outros campos de conhecimento, como o da administração pública ou o da ciência política. É oportuno, também, ampliar e alterar as bases de dados com o intuito de gerar estudos comparativos. Além disso, há a necessidade de promover ações para ampliar o conhecimento por parte da sociedade sobre as modalidades de Controle Social por intermédio de capacitações e fóruns de discussões com conteúdos, sob uma perspectiva interdisciplinar e com base nas abordagens da Gestão Social.

O segundo artigo **“Interesse Bem Compreendido: uma nova alternativa instigadora da cultura sociopolítica exercida pela própria sociedade sobre as ações do Estado”**, propôs a desenvolver um debate teórico sobre o processo de (re)construção da identidade cultural democrática Brasileira sob a ótica das abordagens de Hall, a partir do marco Constitucional de 1988. O pano de fundo da discussão apresentada foi o conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC enquanto uma categoria teórica da Gestão Social e as interconexões que esse debate tece com as abordagens do Controle Social e da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC.

Resumidamente esse artigo buscou apresentar primeiramente o entendimento do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC. Na sequência abordou aspectos relevantes do debate do processo identitário de (re)construção da democracia brasileira a partir do marco

constitucional de 1988. Após essas etapas iniciais desenvolveu os diálogos possíveis entre o processo identitário de (re)construção da democracia brasileira e o conceito do IBC e, por último, procurou acrescentar a esse debate conceitual as abordagens da Gestão dos Recursos de Uso Comum – RUC.

Esse artigo sinalizou que neste processo de (re)construção identitária da participação cívica brasileira, nota-se que o Estado, por meio da Constituição Federal de 1988, iniciou uma metodologia de abertura para o diálogo com a sociedade, que por sua vez tem se redirecionado, se deslocado para atingir maiores níveis de participação social. Nesse sentido para pesquisas futuras sugere-se que seja apreciada a percepção da sociedade brasileira sobre esses novos espaços.

Ao final desse ensaio foi possível compreender que no cenário brasileiro estamos vivenciando uma desconstrução de identidades, anteriormente aceitas e difundidas no âmbito sociopolítico. Da mesma forma, nos deparamos com uma (re)construção de novos hábitos participativos que poderá conduzir e instigar a sociedade brasileira para a aplicabilidade do conceito do Interesse Bem Compreendido – IBC em alguns espaços coletivos de decisões públicas. Isso não representa que esse processo será facilmente aceito e aplicado pela sociedade brasileira, o próprio IBC teve seu berço (americano) permeado por todo um contexto histórico e cultural no qual as pessoas começaram a perceber que o atendimento (integral ou parcial) dos interesses coletivos promoveria o alcance dos seus interesses individuais.

No entanto, vale ressaltar que esse processo identitário de (re)construção democrática é gradual e encontra-se em constante transformação, sendo composto por um amplo espaço social dentro de vários Campos, conforme sublinhado Bourdieu (1989). Sendo assim, no vasto território brasileiro, cada espaço reflete um campo específico – cultural, econômico, educacional, político – com diversas especificidades.

Portanto, a avaliação realizada neste estudo, em uma análise temporal desse processo em uma lógica espiral, sintetiza alguns aspectos de sua dinâmica, sobretudo a forma como a identidade cultural sociopolítica da administração pública brasileira tem se descolado gradualmente do paradigma patrimonial.

Nessa linha de pensamento, infere-se a partir dos instrumentais analíticos aqui apresentados, que o IBC representa uma categoria teórica composta por um vasto campo de crenças, costumes, simbologias, linguagens e hábitos cívicos que compõem a nova forma das identidades democráticas das sociedades, voltada para a educação cívica, que visa uma ação

comum (OSTROM, 2011), gerando com isso um corpo social mobilizado que expressa a vontade do povo. Esse corpo social, por sua vez, tem por finalidade o exercício efetivo do Controle Social sobre as ações do Estado [fim] a ser alcançada por meio do emprego das práticas da Gestão Social [meio] nos diversificados espaços coletivos de decisões públicas.

Os trilhos estão fincados para que se possa privilegiar o desenvolvimento das capacidades locais para realizar as escolhas, dessa forma, elevando os índices da participação social por meio da identificação cada vez maior da sociedade brasileira com a perspectiva do Interesse Bem Compreendido – IBC. Para Coelho (2012, p. 37), iniciativas dessa (re)construção democrática aludem à “[...] accountability, intersetorialidade e participação como mecanismos que rearranjam as relações entre Estado e sociedade, diminuindo a centralização, insulamento governamental e aumentando a governança pública e o controle social”.

Essa proposta se resume no que Evans (2003) denominou de desenvolvimento deliberativo. Ele é uma das maneiras de se ir além da monocultura institucional, mas é uma maneira promissora, que privilegia a participação social e que promove aberturas para a viabilidade de ampliarmos o Controle Social da sociedade sobre as ações do Estado via Gestão Social.

Por fim, ressalta-se que essa nova cultura sociopolítica que tem sido projetada na sociedade brasileira não representa um otimismo exagerado. Não se busca resolver todos os problemas sociais; apenas acredita-se que incentivar a participação com base na perspectiva do Interesse Bem Compreendido – IBC e vê-la surgir mediante um processo identitário de (re)construção democrática da sociedade brasileira contribui com a compreensão de que a virtude é útil.

Portanto, reitera-se que a avaliação realizada neste ensaio focou uma análise temporal desse processo em uma lógica espiral, sintetizando alguns aspectos de sua dinâmica, sobretudo a forma como a identidade cultural sociopolítica da administração pública brasileira tem se descolado gradualmente do paradigma patrimonial.

Conforme já salientado, não se pode garantir que o IBC, enquanto ferramenta de gestão, será facilmente aceito e aplicado por todas as pessoas envolvidas nos espaços públicos. Os contextos identitários são extremamente complexos e as conjunturas passadas talvez levem a sociedade brasileira para caminhos híbridos.

Mesmo assim, a partir das reflexões traçadas neste ensaio teórico, inferimos que os espaços coletivos de decisão pública como, por exemplo, um Comitê de Bacia Hidrográfica,

que gerenciam não apenas uma política pública específica, mas um Recurso de Uso de Comum, poderão ser capazes de implementar o Interesse Bem Compreendido – IBC como uma alternativa oportuna e impulsionadora deste novo cenário de (re)construção democrática no Brasil. Tal pressuposto, em estudos futuros, poderá ser colocado à prova à luz desses instrumentais teóricos, por meio do desenvolvimento de pesquisas empíricas nos espaços coletivos institucionalizados pela Constituição Federal de 1988.

As análises teóricas empreendidas neste ensaio sugerem que para se garantir que os representantes pautem sua conduta pelo melhor interesse do bem comum é indispensável haver instrumentos efetivos de controle social e, neste artigo, acredita-se que a Gestão Social representa esse meio. Quando ela for praticada de forma íntegra, especialmente nos espaços deliberativos de decisões públicas que gerenciam Recursos de Uso Comum – RUC, potencializará a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC como um processo social contínuo que fomentará a promoção do desenvolvimento deliberativo.

O terceiro artigo **“Gestão das águas do global ao local: um olhar voltado para a participação da sociedade planetária no processo de governança de um Recurso de Uso Comum”** objetivou apresentar um debate sobre as contribuições que as instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um Recurso de Uso Comum – RUC, enfatizando, especialmente, a Participação Social como uma das possibilidades.

Em linhas gerais os resultados revelaram que o cenário planetário dos Recursos Hídricos é preocupante, isso nos mais diversos fatores (qualidade, quantidade, disponibilidade, mudanças climáticas, etc.). De acordo com a UNESCO (2019) três entre cada dez pessoas não têm acesso a água potável segura. Quase a metade das pessoas que consome água potável de fontes desprotegidas vivem na África Subsaariana. Seis entre cada dez pessoas não têm acesso a serviços de saneamento gerenciados de forma segura, e uma em cada nove pratica a defecação ao ar livre.

Tais números mundiais escondem as desigualdades significativas que há entre e dentro de regiões, países, comunidades e até mesmo bairros. As implicações desse cenário, que confirmam que até então não possuímos uma efetividade Governança Hídrica planetária, acarretam em primeiro lugar em crescentes perdas humanas e, em segundo prejuízos ambientais e econômicos.

Conscientes dessa realidade, pensar em alternativas de gestão que promovam uma alteração efetiva desse cenário são abordagens relevantes para o setor, tendo em vista que os

efeitos dessas implicações podem ainda serem amenizados em larga escala. Caso não se desenvolva essa governança efetiva dos Recursos Hídricos planetários no tempo oportuno, ou seja, no presente, as possibilidades futuras tenderão viabilizar resultados apenas paliativos e não mais resolutivos. Defende-se neste estudo que em um breve espaço do tempo ainda teremos condições mínimas para aplicar os meios e ferramentas necessárias para modificar os dados dessas implicações coletivamente, porém, essa janela do tempo se abrevia a cada dia.

Por essa razão, refletir sobre a efetividade da Governança Hídrica implica perceber a água como um RUC que poderia estar sujeito ao Controle da sociedade sobre as ações do estado via Gestão Social e, a presente pesquisa colaborou exatamente com esse arranjo, validando, assim, a relevância desta investigação para o campo da Gestão Social. Com base em tais elementos se desenvolveram os diálogos ao longo deste artigo. Naturalmente, o tema não foi esgotado, mas o desígnio desta pesquisa foi o de proporcionar uma discussão sobre o debate do Controle Social exercido via Gestão Social no âmbito da gestão dos Recursos Hídricos partindo do nível global ao local.

Em atenção ao primeiro diálogo proposto sobre a participação social na gestão das águas no cenário global, notou-se que cada região tem desempenhado seu papel nesse processo, todavia de maneira incipiente. Apesar de todas as regiões encontrarem-se nesse contexto embrionário, algumas se destacaram em ações com um valor mais agregado à sociedade, ou seja, possuem um grau de efetividade de participação social mais avançado. Para compreender melhor tal análise, a seguir se discorrerá sinteticamente as principais ações analisadas por região.

Em relação à região da Ásia-Pacífico constatou-se pelos dados avaliados que ela representa uma das mais críticas, por ser considerada hidricamente não segura e seus inúmeros riscos estão superando a resiliência, tendo em vista o tamanho dos efeitos que foram gerados na região oriundos das mudanças climáticas. Lamentavelmente os relatórios citam que mais de 277 milhões de pessoas na Ásia-Pacífico ainda não tinham em 2015 acesso a fonte de água potável. Os desafios hídricos dessa região são notórios e os caminhos futuros ainda estarão direcionados para a busca da universalidade do acesso a água potável e saneamento nessa região.

Apesar desses desafios a região da Ásia-Pacífico foi a região que apresentou nos dados avaliados a melhor experiência pública de gestão hídrica com envolvimento efetivo da sociedade, que foi a experiência dos Planos de Ação Local para a Adaptação à Ação – LAPAs do Nepal. Tal experiência tem sido aplicada na região do Nepal desde 2010, se tornando com

a ininterruptão de suas ações ao longo desses anos em uma Política Pública de Estado, servindo até mesmo como base para demais estudos da área.

Na região da Ásia-Pacífico a execução dos LAPAs, a criação do PANA e, não menos importante a implantação do Comitê de Coordenação de Iniciativas de Mudança do Clima com Várias Partes Interessadas – MCCICC, demonstram que em relação a adaptação às mudanças climáticas tais ações no contexto da região da Ásia, em certa medida, encontram-se estrategicamente bem estruturadas. Essa interação das ações de maneira holística nesse processo poderá promover o critério defendido por Evans (2003) do “do fim-em-si-mesmo”. Ao apreciar tais relatos verifica-se que a metodologia aplicada nessas ações converge nitidamente com as abordagens da possibilidade da aplicação do Controle Social via Gestão Social no contexto dos Recursos Hídricos.

A região da Europa é o segundo menor Continente do Planeta. Essa região assim como a Ásia também é constantemente afetada pelas mudanças climáticas. No caso da Europa as inundações são recorrentes, sendo essa uma ameaça contínua para a região. Em termos de institucionalização das Políticas Públicas dos Recursos Hídricos a região da Europa é uma das mais desenvolvida, sendo adotado como modelo inclusive para o Brasil. Contudo, ainda foi constatado nos dados avaliados dessa região desigualdades na distribuição dos serviços hídricos e sanitários.

Em relação aos avanços identificados nos dados avaliados relativos à região da Europa, notou-se que ela é uma das regiões que já emprega de forma intermediária o uso da água reciclada. Isso representa investimentos em tecnologias. Possivelmente essa expertise deverá ser compartilhada nos próximos anos com as demais regiões. Em relação à participação social vários exemplos importantes foram encontrados: criação de um Fórum Independente para tratar a temática dos Recursos Hídricos, implantação de um Escritório de Água e Comunidade da Autoridade Local e desenvolvimento de Consultas Públicas online, nas quais a participação social foi representatividade.

Com base nas avaliações realizadas dos dados relativos à região da Europa, pode-se perceber que a participação social nessa região é bastante expressiva e legalmente institucionalizada via Diretiva-Quadro Europeia sobre a Água – DQA. Na DQA a água é considerada um bem essencial para a vida com importantes conotações econômicas, sociais e ambientais. O processo de consolidação das ações e mecanismos implantados na Diretiva-Quadro Europeia indica que ela se tornou ao longo desses anos em uma ação de referência de institucionalidade das Políticas Públicas de Estado no setor dos Recursos Hídricos.

A Região América e Caribe apresenta uma grande heterogeneidade na distribuição espacial dos Recursos Hídricos e concentra cerca de 45% dos Recursos Hídricos mundiais. Essa região apresenta uma grande heterogeneidade na distribuição espacial dos Recursos Hídricos, de modo que simultaneamente contém o deserto mais seco do mundo, com precipitação praticamente inexistente e áreas com um regime hiper-hídrico. Sendo considerando também a região com maior diversidade biológica do Planeta (FMA, 2018d).

Em muitos países da região da América e Caribe, a descentralização deixou o setor de abastecimento de água e saneamento com uma estrutura altamente fragmentada, composta por inúmeros prestadores de serviço, sem reais possibilidades de alcançar economias de escala ou viabilidade econômica, e sob a responsabilidade de administrações municipais desprovidas dos recursos e incentivos necessários para abordar de forma efetiva a complexidade dos processos envolvidos. Diante desse cenário da região da América e Caribe vale lembrar-se da premissa básica de que a água é um recurso natural limitado, mesmo que ela possa parecer localmente abundante. Essa aparente abundância não deve mover os processos de governança das águas nessa região.

A ação que se destacou na região da América e Caribe foi a Estratégia de Adaptação à Elevação do Nível do Mar de San Diego Bay elaborada pelo Governo Local pela Sustentabilidade – ICLEI. Essa estratégia de adaptação elaborada mediante um processo colaborativo que resultou ao final em um documento contendo premissas comuns e recomendações consensuadas representa um exemplo claro de prática da Gestão Social, tendo em vista que ela é um processo de “[...] tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido [...]” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

A região da África está bem dotada de Recursos Hídricos, mas enfrenta muitas questões, incluindo a distribuição desigual dos Recursos Hídricos no espaço e no tempo; degradação generalizada das bacias hidrográficas primárias pelo crescimento populacional e expansão agrícola; poluição da água; aumento dos impactos das catástrofes causadas pela água, decorrentes da mudança e variabilidade climática; desenvolvimento muito baixo de infraestrutura de Recursos Hídricos, baixos níveis de acesso à água potável e saneamento gerido de forma segura, capacidade institucional fraca e fracos sistemas de gerenciamento de dados e conhecimento (FMA, 2018e).

Nesse contexto uma iniciativa que merece notoriedade dessa região diz respeito à contribuição da sociedade civil para a provisão de serviços de água e saneamento, realizada na

Uganda pela Rede de ONGs de Água e Saneamento. A Rede de ONGs de Água e Saneamento – UWASNET é o órgão nacional para as Organizações da Sociedade civil – OSCs no setor de água e meio ambiente de Uganda. As organizações da sociedade civil que operam no setor de água, por meio da abordagem setorial do país, e sob a coordenação da UWASNET, contribuem de forma importante para a consecução de metas nacionais de água e saneamento e, por meio disso, contribuem para o objetivo do plano de desenvolvimento nacional de erradicação da pobreza. A UWASNET tem um total de 261 ONGs membros trabalhando em diferentes partes de Uganda, e tendo intervenções em uma ampla gama de temas, um dos quais é água e saneamento (FMA, 2018e).

A região do Mediterrâneo é uma área muito suscetível às mudanças climáticas, por essa razão no que tange as questões hídricas as projeções futuras indicam que as mudanças climáticas serão bem mais severas no oeste e no sul dessa região. A adaptação a isso é um grande desafio de governança em que todos os esforços possíveis, institucionais e financeiros são necessários. Onde adaptação climática é muito mais uma questão nacional, o componente regional é importante para a partilha de conhecimento e modelagem de mudanças climáticas regionais (FMA, 2018f).

Uma ação destacada nas análises relativas a região do Mediterrâneo foram os avanços alcançados por meio da participação das Associações de Usuários de Água no Egito. Tais associações tem promovido uma série debates sobre os financiamentos aplicados, que se referem não apenas ao escopo egípcio, mas a toda a região, e levam em contam os dados e informações fornecidos pela Comunidade de Irrigadores Euro-Mediterrânicos EIC, da qual o Egito é um membro muito ativo (FMA, 2018f).

Apesar dessa ação, vale ressaltar que a região do Mediterrâneo se confrontada com as demais regiões já arroladas representa a que menos apresentou nos relatórios avaliados casos concretos que demonstrassem ações que envolviam a participação da sociedade no gerenciamento dos Recursos Hídricos dessa região, comprovando assim, certa carência de ações de participação social no âmbito da gestão das águas nesta região.

A Região Árabe, por sua vez, foi a única que não apresentou ao Fórum Mundial das Águas o seu relatório regional e nem foi detectado em demais documentos dados sobre a participação social dessa região. Por essa razão não foi possível avaliar as ações adotadas pelas instituições de tomada de decisão coletiva dessa respectiva região. A não existência do Relatório Regional por si só já revela um dado importante de uma possível inércia dessa região com as práticas de governança internacional dos Recursos Hídricos, levando em

consideração a relevância proporcionada pelo Fórum Mundial das Águas para o debate e aprimoramento dos processos de Governança Hídrica mundial.

Em relação à participação social na gestão das águas no cenário nacional foi possível constatar que apenas ser o país com a maior disponibilidade hídrica do mundo não garante que os Recursos Hídricos estarão disponíveis para todos os brasileiros. Sem sombra de dúvida, essa abundância hídrica possibilita fatores favoráveis no processo da Governança Hídrica, no entanto, este fator não é suficiente, se faz necessário aprimorar a PNRH de forma a distribuir essa abundância para todos os usos exigidos, priorizando os direitos humanos à água e ao saneamento.

No cenário nacional a ação que se sobressaiu foi às manifestações realizadas pela sociedade civil no município de Correntina no Oeste baiano. A população, com o apoio do Ministério Público da Bahia, luta para salvar o Rio Corrente e afluentes. No dia 2 de novembro de 2017, feriado de finados, na cidade de Correntina, mais de 500 pessoas invadiram e depredaram a fazenda Rio Claro, propriedade de uma empresa agrícola, a japonesa Igarashi. Poucos dias depois, no dia 11 de novembro, 12 mil moradores, desta vez pacificamente, tomaram as ruas do município de 33 mil habitantes. O motivo era um só: a guerra pela água (VITÓRIO, 2018).

Após essas manifestações sociais foi proposto pelo Ministério Público da Bahia um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no final de 2017 (VITÓRIO, 2018). Essa ação representa um modelo efetivo de prática do Controle Social executado via Gestão Social no âmbito dos Recursos Hídricos à luz dos referenciais teóricos trabalhados neste estudo.

No que tange a participação social na gestão das águas no cenário local, resumidamente constatou-se com base nos dados avaliados que os instrumentos de gestão dos Recursos Hídricos no Tocantins até o momento se encontram da seguinte forma: poucas bacias hidrográficas do Estado do Tocantins foram contempladas com Planos de Bacias Hidrográficas; os cursos de água inseridos no território estadual, em sua maioria não foram classificados quanto a seu uso preponderante; a outorga segue em processo burocrático; o sistema de informação sobre os Recursos Hídricos ainda é inexistente, e a cobrança do uso da água está em fase inicial de planejamento para ser implementada em apenas na bacia do Rio Formoso.

Com relação às contribuições das instâncias de tomada de decisão coletiva podem fornecer para o processo de governança da água enquanto um RUC, no cenário local se destaca o caso dos diversos conflitos ocorridos na bacia do Rio Formoso. Mais precisamente

notou-se que a negativa da justiça em agosto de 2020 do pedido feito pela Associação de Produtores Rurais do Sudoeste – APROEST de prorrogação do prazo para captação da água até o início de setembro representa uma importante ação no âmbito da Governança Hídrica local. Para o Ministério Público do Estado do Tocantins – MP-TO, a suspensão foi essencial para a proteção da fauna, da flora e das populações ribeirinhas.

Nesse exemplo, observou-se que a perspectiva o Interesse Bem Compreendido – IBC foi colocada em prática, ou seja, buscou-se nessa decisão da justiça manter o equilíbrio entre bem-estar coletivo e bem-estar individual e, a negação do pedido feito pela APROEST foi motivada na busca pelo bem comum e preservação da Bacia do Rio Formoso, evidenciado com isso que no âmbito dos Recursos Hídricos o bem comum poderá ser considerado o norte do processo da Governança Hídrica.

Em linhas gerais os resultados apontaram que existe uma embrionária participação da sociedade civil no processo de governança da água desde a escala global até a local. Todavia ainda é necessário avançar com a implementação de esforços e a articulação de diversas medidas sob um roteiro comum que vise uma Governança Hídrica efetiva, com decisões políticas aprimoradas e, principalmente com uma participação mais expressiva de todos os interessados. Refletir sobre uma efetiva Governança Hídrica implica perceber a água como um RUC que possivelmente deveria estar sujeito ao Controle da sociedade sobre as ações do estado via Gestão Social. Nesse sentido se faz necessário que a sociedade planetária direcione melhor suas ações desenvolvidas no âmbito dos processos de Governança Hídrica de modo que os interesses privados estejam em equilíbrio com o interesse coletivo.

Ao final dessa pesquisa nos questionamos se a sociedade planetária terá a capacidade para evitar alguns destinos já percorridos no âmbito da gestão dos Recursos Hídricos planetários. Neste estudo, acredita-se que a resposta a essa questão dependerá, ao menos em parte, da nossa habilidade de desenvolver no âmbito do gerenciamento dos Recursos Hídricos uma governança integrada via participação social mediante a aplicabilidade da lógica do Interesse Bem Compreendido – IBC, como um caminho mais holístico para se evitar os destinos nefastos.

Por fim, sugere-se que outras pesquisas sejam desempenhadas com a finalidade de abranger e aprofundar o presente estudo ao avaliar as contribuições concretas que essas ações discorridas neste artigo geraram ao longo dos anos no processo de Governança Hídrica planetária, como por exemplo, legislações específicas, programas, projetos, ofícios, termos de

ajuste de condutas e etc. Pois os diferentes desafios impostos à sociedade planetária no processo de Governança Hídrica requerem escalas de intervenções diversificadas e efetivas.

O quarto e último artigo “**Gestão social da água: a bacia hidrográfica do lago de Palmas**” visou compreender e discutir com base no quadro de análise construído, qual o papel que um Comitê de Bacia Hidrográfica produz na gestão da água, sob a ótica do conceito do Controle Social implementado via Gestão Social alinhada à sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Para tanto, foi escolhido um caso para estudo: o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas, localizada no estado do Tocantins.

As análises das respostas dos participantes deste estudo relativas ao critério “*Soberania popular voltada para o Bem Comum*” evidenciam certa uniformidade na percepção da grande maioria dos membros sobre a importância de se desenvolver ações dentro do Comitê que assegurem de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum.

Identificou-se nas avaliações das verbalizações relativas a esse critério que um entrevistado foi categórico em sua resposta ao mencionar que as ações desempenhadas pelo Comitê até então não são canalizadas para questões que representam o bem comum. Já por outro lado, dois entrevistados responderam sem nenhuma ressalva que as tomadas de decisões são canalizadas para questões que representam o bem comum. E, quatro dos entrevistados responderam que as ações, em tese, são voltadas para o bem comum, porém todos apresentaram em suas respostas algumas ressalvas.

Notou-se com os resultados que as ações desempenhadas pelo Comitê são pouco canalizadas para questões que de fato representam o bem comum. Alguns entrevistados relembrou ainda que o bem comum no âmbito da Governança Hídrica é devido a todos os seres, inclusive os humanos.

Os desafios inerentes as gestão das águas são complexos e alguns membros do Comitê mencionaram a importância da preservação da água para todas as espécies que vive no planeta, por isso é importante pensar em alternativas de gestão que promovam ações efetivas que assegurem de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum. Caso não se desenvolva essa governança efetiva dos Recursos Hídricos planetários visando todas as espécies, no tempo oportuno, ou seja, no presente, as possibilidades futuras tenderão viabilizar resultados apenas paliativos e não mais resolutivos. Defende-se neste estudo que em um breve espaço do tempo ainda teremos condições mínimas para aplicar os meios e

ferramentas necessárias para modificar os dados dessas implicações coletivamente, porém, essa janela do tempo se abrevia a cada dia.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério da “*Transparência*” três entrevistados citaram que existem canais de acesso à informação no âmbito do Comitê. No entanto, os outros quatro entrevistados ponderaram que não existem canais adequados ao acesso à informação e esses não são compreensíveis a todos, além do mais os respondentes citaram que o acesso às informações governamentais não é um processo facilitado e, que por isso algumas decisões tomadas no âmbito do Comitê são limitadas por tais ausências.

Durante todo o processo de acompanhamento nesta pesquisa dos processos de gestão desempenhados pelo Comitê, não encontrou nenhuma ação didática voltada para promover maiores transparências das medidas adotadas pelo Comitê.

Em relação ao critério da “*Transparência*” foi relatado por um respondente que alguns debates dentro do Comitê usam uma linguagem técnica de forma intencional, para permitir certo distanciamento e esse uso de linguagem técnica visando o distanciamento é uma ação diametralmente oposto a todos os princípios presentes nas abordagens tanto do Controle Social, quanto da Gestão Social.

Nesse critério foi constatado também que não existem mecanismos claros que permitam ao Comitê, acesso direto às informações governamentais e que a atual relação institucional do CBHLP junto com a SEMARH é bastante debilitada. Alguns membros relataram que várias ocasiões somente tiveram acesso a determinada informação quando ela foi publicada no Diário Oficial. Ter um Comitê que acompanha das ações das Políticas Públicas da área que ele faz parte pelo Diário Oficial é no mínimo incoerente.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério da “*Participação*” notou-se que todos os respondentes mencionaram que ela é deficitária no âmbito das ações do Comitê. Em vários trechos das verbalizações os entrevistados responderam que a atual forma de participação presente com maior intensidade no Comitê é via representação.

Os entrevistados foram unânimes ao alegaram que a participação da população na elaboração, execução e fiscalização das ações geridas no Comitê é esporádica e pontual, ocorrendo apenas em situações críticas como o desmatamento no Ribeirão de Taquaruçu e o episódio do Derramamento de Óleo no Lago. Esses foram os exemplos concretos citados pelos respondentes.

Os entrevistados também relataram que os membros não participam dos debates ativamente. Foi constatado na pesquisa que, por exemplo, as organizações que compõe a

categoria Usuários da Água, que fazem parte do Comitê preferem na maioria das vezes permanecerem à margem da discussão. Durante a fase dos trabalhos de campo desta pesquisa tais instituições foram procuradas pela pesquisadora várias vezes e, em nenhuma delas se obteve retorno.

Em relação a articulação das ações do Comitê com outras instâncias de participação popular notou-se pelas verbalizações que ela ainda precisa ser aprimorada e a ausência dos meios de comunicação com a Comunidade (site, blog, rede social) prejudica ainda mais esse processo. Alguns entrevistados relataram a importância de envolver e convidar a sociedade pra se inteirar das ações desempenhadas pelo Comitê. Além disso, foi relatado também que muitos dos participantes, inclusive os que representam os Usuários de Água, entram calados e saem mudos.

Ainda em relação ao critério da “*Participação*” alguns entrevistados relataram não apenas a ausência de participação externa da sociedade, eles mencionaram que muitas das vezes os próprios membros do Comitê não participam ativamente das ações desempenhadas, sendo, portanto, necessário incentivar a participar dos próprios membros para interagirem e se posicionarem com as pautas das reuniões. Por todo exposto, notou-se que ainda é necessário no âmbito do Comitê incentivar a consciência crítica cidadã autorresponsável dos próprios membros e da comunidade em geral, para ampliar os níveis de participação nas ações do Comitê.

Quanto às avaliações das verbalizações relativas ao critério “*Ferramentas de Controle Social*” notou-se que todos os respondentes na primeira pergunta responderam que o Comitê não interferiu para mudar alguma obra/programa/ação em andamento, entretanto, com o desenvolver das demais perguntas durante as entrevistas os respondentes mencionaram algumas situações que evidenciam a aplicabilidade em algum grau das ferramentas de controle social.

Um respondente do estudo mencionou que não existe no âmbito das ações do CBHLP aplicabilidade de ferramentas de controle social, ele cita até mesmo que tem provocada essa discussão nas reuniões do Comitê e convidou até mesmo para interagir com o Comitê o Naturatins. Interessante notar que esse entrevistado ao ser perguntado sobre um exemplo concreto cita as ações desempenhadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Formoso, caso este que foi relatado no artigo 03 e representa uma ação importante para este estudo como exemplo efetivo da aplicabilidade dos instrumentos de Controle Social.

Dentre esses exemplos citados pelos respondentes de ações concretas da aplicabilidade dos instrumentos de controle social destaca-se uma manifestação ocorrida em relação ao desmatamento da Fazenda Manaim. Tal ação evidencia a importância do papel do Comitê nos processos de preservação ambiental.

A própria composição paritária do Comitê (33%) foi considerada também na opinião de dois entrevistados como uma ferramenta de controle social. Bem como o Plano de Bacia Hidrográfica. No entanto, até então de acordo com os entrevistados falta ainda para um efetivo retorno dessa ferramenta que o governo do Estado implante efetivamente o Plano. A Moção realizada pelo Comitê no ano de 2019 que questionou o remanejamento dos recursos do Fundo Estado dos Recursos Hídricos também foi relatada como uma ferramenta de Controle Social.

Em relação ao critério de análise “*Esfera Pública*” os entrevistados foram quase unânimes ao relatarem que não há no âmbito das ações do Comitê predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) ou de valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado). Por exemplo, um entrevistado citou “[...] que a água é o principal insumo da vida humana, animal e da produção de alimentos”, convergindo tal fala plenamente com a argumentação central deste estudo. Ele menciona ainda que existe certo equilíbrio entre as esferas no Comitê.

Em relação ao critério de análise “*Dialética Negativa*” três entrevistados relataram em suas verbalizações que existe igualdade de influencia entre os grupos representativos nas tomadas de decisão e os outros quatro entrevistados relataram que não existe essa igualdade de influencia entre os grupos. Alguns entrevistados mencionaram que em termos de influência tem uma igualdade de representação. Já outros entrevistados relataram um cenário totalmente contraditório. Ele relata inclusive que existem fortes traços do clientelismo dentro do Comitê de alguns membros para com o chefe de departamento de recurso hídrico.

Diante desses dados concordamos com Tenório *et al.* (2011, p. 61) expõem o quanto é relevante dar continuidade ao incentivo da participação, como ferramenta para fortalecimento do Estado democrático. Para esses autores, “essa postura precisa se tornar uma prática para enfraquecer de vez quaisquer tentativas de posturas patrimonialistas e clientelistas que ainda permanecem muito enraizadas em nossa identidade sociopolítica e, principalmente, na ação de muitos gestores públicos”. Ao examinar esses dados notamos que se faz necessário aprimorar as práticas de Controle e Gestão Social no âmbito do Comitê para se evitar situações que provoquem ações de clientelismo entre os membros ao invés de uma dialética negativa coesa.

No que tange ao critério de análise “*Interesse Bem Compreendido*” alguns entrevistados disseram que o interesse da comunidade representa o mais forte dentro das ações desempenhadas pelo Comitê avaliado, sendo inclusive, de acordo com um dos respondentes do estudo o interesse mais forte do que os interesses do próprio Estado.

Já outros em suas verbalizações citaram que as instituições privadas, principalmente que comercializam a água costumam ter mais interesses. Foi relatado também que nesse processo de comercialização, por exemplo, a Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins não tem sido muito clara em suas exposições dentro do Comitê, pois de acordo com as verbalizações de alguns membros do Comitê, na época da realização da pesquisa de campo, não se sabia ao certo qual a porcentagem de água potável que é captada do ribeirão Tuquaruçu Grande. Sobre essa questão essa pesquisa acompanhou essa situação no Comitê e verificou que a Diretoria Executiva do Comitê até chegou em 2019 a oficiou a Concessionária de Serviços de Saneamento Básico no Tocantins para mencionar os percentuais de captação e o Comitê não teve uma resposta oficial por parte da Concessionária, evidenciando que nesse ponto em especial prevaleceu a falta de informações para com os membros do CBHLP.

Para alguns entrevistados no Comitê quem decide é o privado e o interesse do Estado. Um respondente sugeriu que por causa desse jogo de interesses ocorridos dentro do Comitê deveria haver um terceiro segmento, ou seja, o ecológico, que deveria ver a natureza como natureza. Essa sugestão coaduna com os temas arrolados no presente artigo, pois a efetiva governança dos recursos hídricos implantada mediante a aplicabilidade do Controle Social via Gestão Social abrange todas as esferas desse debate, inclusive o controle social para incentivar a preservação ecológica, pois parte-se do princípio de que a água é o bem de Uso Comum mais importante do Planeta.

Em relação ao critério de análise “*Interesse Bem Compreendido*” alguns entrevistados mencionaram que institucionalmente existe a paridade que em tese deveria equilibrar os interesses, no entanto, na visão desse respondente observa-se no Comitê uma escala. Na visão desse grupo existe uma participação maior do governo, uma participação um pouco menor da sociedade civil e uma participação menor ainda dos usuários de água. Já outros entrevistados mencionaram que essa questão do IBC será mais bem avaliada quando os instrumentos forem implantados, ou seja, isso revela que a ausência da consolidação institucional do Comitê prejudica em certa medida a referida apreciação desse critério no âmbito das ações do Comitê.

Nesse item alguns participantes responderam que as empresas que compõe a categoria dos Usuários da Água tendem a buscar sempre os seus próprios interesses privados e que em relação às duas outras categorias os interesses na opinião desses respondentes são mais equilibrados. Esses entrevistados citaram que não existe no Comitê uma normatização que oriente os interesses para convergirem para o bem comum nem mesmo no estatuto. Isso revela certa fragilidade institucional desse critério dentro do Comitê, sendo o IBC, portanto, considerando a finalidade do próprio Comitê um ponto futuro de inserção no Estatuto.

Alguns participantes relataram que o foco deve ser o interesse maior do próprio Comitê de Bacias e que não deve existir prevalência de nenhuma categoria. Os participantes relataram que existe uma deficiência no conhecimento, inclusive do próprio Estado que, por exemplo, não tem números claros sobre as outorgas, não tem nem mesmo uma planilha, um programa que consiga estabelecer uma realidade quando a quantidade de água para os diversos usos, essa realidade foi identificada também desde 2016 na dissertação de Chiesa (2016) e até então com base nos dados dos respondentes nenhuma alteração significativa foi feita para mudar esse cenário.

Em relação ao critério “*Emancipação*” alguns membros citaram que ela existe no âmbito do Comitê. Por exemplo, alguns entrevistados citaram que tem liberdade no Comitê para expor livremente suas filosofias de preservação ecológica. Outros mencionaram no que tange a esse critério que existem sim meios para se exercer no âmbito do Comitê a emancipação e que até então existe liberdade para cada um expressar sua opinião.

Com base nas verbalizações relativas ao critério da “*Emancipação*” nota-se que ela ocorre dentro das ações do Comitê. Tal dado é importante para este estudo e sinaliza que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas representa uma relevante instância deliberativa de decisões públicas que já proporciona meios necessários para o pleno exercício da emancipação de seus membros.

Os resultados da pesquisa ora expostos parecem indicar que alguns membros desse Comitê, ao refletirem sobre a água enquanto um RUC, entendem que ela poderia estar sujeita ao Controle da Sociedade sobre as Ações do Estado via Gestão Social. Entretanto, em termos efetivos de ações desempenhadas pelo referido Comitê, os dados apontados pelos respondentes relativos às oito categorias avaliadas indicam que este, enquanto uma instância de tomada de decisão coletiva relacionada à gestão de um RUC, até então, não vem desempenhando de modo pleno (efetivo) uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social.

Apesar desse resultado matriz, relativo à soma das avaliações medidas nas oitos categorias, individualmente algumas categorias tiveram resultados bem satisfatório que indicam que em certa medida o CBHLP já executa algumas ações que evidenciam a aplicabilidade de uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, como por exemplo: a moção, a manifestação relativa ao desmatamento provocado pela Fazenda Manaim e o evento “Abraço ao Ribeirão Taquaruçu”.

Para o aprimoramento das ações de gestão do CBHLP recomenda-se que seja incluído no Estatuto do Comitê um capítulo específico que detalhe a perspectiva da Gestão Social das águas, a fim de garantir um futuro sustentável para o mundo, orientando as ações do Comitê para o Bem Comum mediante um efetivo desempenho de uma Gestão sujeita ao Controle Social implementado via Gestão Social, alinhada com sua categoria teórica do Interesse Bem Compreendido. Após essa alteração regimental, o Comitê poderá inserir essa perspectiva conceitual em suas ações e práticas de gestão de forma mais efetiva.

Quanto as limitações deste estudo cita-se a não participação de um quantitativo maior de membros nas entrevistas da categoria “Usuários da Água”.

Com base nas implicações desta pesquisa podemos sugerir uma possível agenda de pesquisa para o campo:

- v. Aplicar a metodologia desenvolvida nesta pesquisa (Quadro de análise de ambientes de tomada de decisão coletiva relacionados a Recursos de Uso Comum) em outros Comitês de Bacias que se encontram em estágios mais avançados de consolidação de suas práticas de gestão, como por exemplo, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Formoso;
- vi. Ampliar e se necessário aprimorar o instrumento aqui construído;
- vii. Realizar este mesmo estudo empírico em outras instâncias deliberativas internacionais, como por exemplo, as *Mesas de Concertación*, no Peru; os *Consejos de Cuenca*, no México, visando futuramente comparar as convergências e divergências da aplicabilidade do Controle via Gestão Social das Águas nas instâncias deliberativas de Governança Hídrica; e
- viii. Desenvolver demais pesquisas que visem entender e mensurar quais são os efeitos futuros das consequências da não aplicabilidade das práticas de Gestão Social nos processos governança da água.

APÊNDICE 1: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, declaro, por meio deste termo, que concordei em participar do trabalho intitulado “Entre o discurso institucional do Controle Social e a prática cotidiana: uma análise no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP sob a ótica da Gestão Social” desenvolvido pela pesquisadora Fernanda Rodrigues da Silva, aluna do Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Tocantins - UFT.

Fui informado (a) de que a pesquisa é coordenada por Fernanda Rodrigues da Silva, a quem poderei contatar / consultar a qualquer momento que julgar necessário por meio do telefone nº (63) 98436-3035 ou pelo e-mail nanda_adm@uft.edu.br.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro. Fui informado (a) dos objetivos do trabalho, que, em linhas gerais procurou realizar uma análise no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP, sobre o funcionamento desse espaço coletivo, com base nas perspectivas do Controle Social e da Gestão Social (com foco na categoria teórica do Interesse Bem Compreendido).

Minha colaboração se fará por meio da participação nas reuniões do Comitê que faço parte, que serão objetos de observação, como também nas entrevistas semiestruturadas, a serem gravadas (em áudio) a partir da assinatura desta autorização. O acesso aos dados coletados será permitido ao orientador deste estudo, professor Dr. Airton Cardoso Cançado, integrante do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT. Todo o material coletado ficará sob a responsabilidade da pesquisadora Fernanda Rodrigues da Silva durante cinco anos.

Fui também esclarecido (a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão em conformidade às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Fui ainda informado (a) de que posso me recusar a responder qualquer pergunta e de que posso me retirar desse trabalho a qualquer momento, sem prejuízo de qualquer natureza.

Estou ciente de que o resultado do trabalho poderá ser publicado em artigo científico ou outro meio científico de divulgação, preservando em sigilo o nome dos participantes.

O presente documento encontra-se redigido em duas vias com igual teor e forma, sendo uma via para o participante e outra para a pesquisadora.

Palmas, ____ de _____ de 2019.

Assinatura do (a) participante: _____.

Assinatura da Pesquisadora: _____.

Fernanda Rodrigues da Silva

Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado

Orientador

APÊNDICE 2: CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Palmas, 15/04/2019.

A Sua Excelência o Senhor

DAVIS MIRANDA DE SOUZA

Presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas (CBHLP)

Palmas-TO

Prezado Presidente,

Solicitamos Vossa colaboração na pesquisa que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT).

A pesquisa está sendo conduzida pela doutoranda Fernanda Rodrigues da Silva e faz parte do processo necessário à conclusão da tese. O objetivo principal da pesquisa é realizar uma análise no Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago de Palmas – CBHLP sobre o funcionamento desse espaço coletivo, com base nas perspectivas do Controle Social e da Gestão Social (com foco na categoria teórica do Interesse Bem Compreendido).

Garantimos que os dados aqui obtidos serão sigilosos e seu uso será estritamente acadêmico. Nesse sentido, solicito ao Senhor a autorização para que a aluna, Fernanda Rodrigues da Silva, realize nesse Comitê de Bacia Hidrográfica entrevistas com os membros para elaboração da Tese, como também a disponibilização dos nomes e respectivos contatos dos membros, para o devido agendamento das entrevistas com os membros que desejarem participar da pesquisa.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos, manifestando protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Fernanda Rodrigues da Silva – Doutoranda

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Orientador

Telefone: (63) 98436-3035. E-mail: nanda_adm@uft.edu.br

Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado - Orientador da Pesquisa

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Orientador

Telefone: (63)99911-2595. E-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br

APÊNDICE 2: ROTEIRO DA ENTREVISTA

Preambulo da Gravação

Conforme os critérios do termo de consentimento livre e esclarecido previamente assinado, o (a) senhor (a) concorda em conceder a entrevista e que essa seja gravada?

SIM NÃO

Identificação da Entrevista

Entrevista n.º: ____

Local e data: __/__/____

Entrevistado: _____

Representação:

Poder Público Usuários de Água Sociedade Civil Organizada

CRITÉRIO DE ANÁLISE	PERGUNTAS
17 Soberania popular voltada para o Bem Comum	1. As ações do Comitê asseguram de alguma forma a soberania popular voltada para o bem comum? 2. As tomadas de decisões são canalizadas para questões que representam o bem comum? Tendo em vista que o Comitê é uma instância de tomada de decisão pública.
18 Transparência	3. Existem canais adequados ao acesso à informação (compreensíveis)? 4. Existem mecanismos que permitam ao Comitê, acesso direto às informações governamentais? Quais? 5. Em caso de ter acesso, essas informações são utilizadas para a tomada de decisões dentro do Comitê?
19 Participação	6. Como ocorre a participação da população na elaboração,

Social	<p>execução e fiscalização das ações geridas no Comitê?</p> <p>7. Como se dá a articulação das ações do Comitê com outras instâncias de participação popular? Há algum meio de comunicação com a Comunidade (site, blog, rede social)? Quais são os exemplos concretos?</p> <p>8. Todos os membros participam dos debates ativamente?</p>
20 Ferramentas	<p>9. Alguma vez o Comitê já interferiu para mudar alguma obra/programa/ação em andamento?</p> <p>10. Existe alguma ferramenta (instrumento) de Controle Social que o Comitê aplica?</p> <p>11. Quais ações o Comitê realiza e pode realizar para a promoção do Controle Social?</p>
21 Esfera Pública	<p>12. Há predominância de valores liberais (Liberdade individual / Propriedade e igualdade jurídica) ou de valores republicanos (Supremacia do interesse público sobre o privado).</p>
22 Dialética Negativa	<p>13. Existe igualdade de influencia entre os grupos representativos nas tomadas de decisão?</p> <p>14. Existe uma relação de dependência mútua e/ou recíproca entre os membros do Comitê e com outras instâncias?</p>
23 Interesse Bem Compreendido	<p>15. Como são pautadas as relações entre Estado / Sociedade / Mercado / Meio Ambiente? Existe equilíbrio entre tais relações?</p> <p>16. Como você percebe a intervenção dos membros nas reuniões, se verifica uma compreensão do assunto tratado ou do contexto em que o mesmo se encontra ou reflete puramente os interesses da pessoa/órgão representado?</p> <p>17. Existe algum mecanismo ou norma para submeter o interesse individual dos membros às regras democráticas a fim de que o Estado ou o Mercado não se voltem contra o interesse coletivo?</p>
24 Emancipação	<p>18. Existem instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual?</p> <p>19. Na opinião do Sr(a). o Comitê têm atingindo seus objetivos?</p>

	<p>Quais as principais dificuldades?</p> <p>20. Em sua opinião como a atuação do Comitê deveria funcionar? O que poderia ser feito para melhorar essa atuação?</p> <p>21. Qual é a sua contribuição concreta – pessoal e institucional?</p> <p>22. O Sr(a). Gostaria de acrescentar mais alguma informação sobre o Comitê?</p>
--	--

APÊNDICE 3: FORMULÁRIO DE REGISTRO DE OBSERVAÇÕES

Etapa da Pesquisa:		
Data:		Horário:
Local:		
Situação ou pessoas observadas:		
ANOTAÇÕES		
Sobre o local ou situação observada		
Sobre as reações das pessoas		
COMENTÁRIOS E REFLEXÕES DO PESQUISADOR		

FONTE: Adaptado Dias (2011).