

Conselhos nacionais da água de Portugal e do Brasil: parâmetros para análise de procedimentos democráticos

*Rosa Maria Mancini
Pedro Roberto Jacobi*

Resumo

O presente artigo tem como objeto central de análise as políticas públicas de gestão das águas de Portugal e do Brasil, utilizando como espaço de estudo, respectivamente, os Conselhos Nacional de Água (CNA) e de Recursos Hídricos (CNRH). Seu objetivo geral é avaliar os mecanismos internos aos Conselhos que permitem a ampliação do processo democrático representativo, uma vez que a formação desses Conselhos foi inspirada nos pressupostos da democracia participativa e deliberativa, associado a uma mobilização pelas causas ambientais. As dinâmicas dos Conselhos foram analisadas por meio de quatro parâmetros: representação; perfil decisório; pautas e agendas; grau de relevância do Conselho para a política nacional hídrica. Conclui-se quanto aos procedimentos democráticos, que ambos os Conselhos foram avaliados de forma bastante crítica, com a apresentação de ressalvas e apontada como necessária a adoção de medidas que levem à revitalização como espaço democrático de debate e de relevância para o aperfeiçoamento da política.

Palavras-chave: Água; Democracia; Governança; Conselhos; Estado; Sociedade.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo é uma síntese da tese defendida no final de 2022, com orientação do Professor Pedro Roberto Jacobi. Trata das políticas públicas de gestão das águas do Brasil e de Portugal, na perspectiva dos participantes dos conselhos nacionais responsáveis pelo gerenciamento deste elemento natural ou recurso. São observados os mecanismos internos de funcionamento do Conselho Nacional de Água de Portugal – daqui por diante, designado CNA – e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil – daqui por diante, designado CNRH¹ – que permitem o alargamento da participação da sociedade no processo democrático de ambos os países, uma vez que são fóruns constituídos, entre outros, por representantes de diferentes esferas organizadas da sociedade e a formação de seus conselhos foi inspirada pelos pressupostos da democracia participativa e deliberativa, em associação com a mobilização em torno das causas ambientais.

Os materiais que permitiram o conhecimento dessas dinâmicas são as atas das reuniões plenárias dos primeiros 20 anos de funcionamento dos conselhos – o CNA, de Portugal, foi fundado em 1994, e o CNRH, do Brasil, em 1998. O acesso às atas do CNA se deu por meio da publicação *CNA: 20 anos da história da água em Portugal*, editada em 2016; já as atas do CNRH foram consultadas no site oficial da instituição participativa na internet. Ademais, também fundamentam a tese as entrevistas realizadas com membros representativos do CNA e do CNRH, que permitiram captar a percepção destes sobre a performance dos conselhos. Tratam-se de entrevistas qualitativas, semiestruturadas, sendo que foram realizadas 14 entrevistas com os representantes portugueses (6 do governo central, 4 com entidades da sociedade civil, 4 com especialistas, representantes das universidades e setores produtivos) e 12 entrevistas com representantes brasileiros (4 do governo central, 4 com representantes de Conselhos estaduais, 2 com organizações civis de recursos hídricos e 2 com usuários).

Parte-se do princípio que ambos os conselhos nacionais atendem à perspectiva participativa e democrática prevista nas políticas públicas de gerenciamento das águas dos dois países, o que tem permitido uma nova interação entre Estado e sociedade. Conforme Carneiro (2007, p. 149):

A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas.

1 Vale observar as diferenças na designação dos dois conselhos: em Portugal, Conselho Nacional da Água, denominação que enfatiza o aspecto natural do elemento; no Brasil, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com enfoque no valor do elemento como insumo para a produção.

Como constatam Abers e Keck (2003), os conselhos em si não resultam na democratização do processo de decisão nem necessariamente em uma maior aproximação entre Estado e sociedade, contudo, as autoras apontam que a adoção de procedimentos colaborativos internos e condições externas apropriadas permitem que o processo democrático seja mais profícuo. Desse modo, compreende-se que o grau de democratização e de efetividade de um conselho será proporcional ao cumprimento de preceitos que serão apresentados no decorrer deste estudo, que dizem respeito às relações entre Estado e sociedade; ao nível de participação e demanda da sociedade; ao caráter do conselho (consultivo ou deliberativo); à participação pública: variedade de representação da sociedade; à formação da agenda: quem propõe os temas a serem debatidos, entre outros.

Os objetivos que orientaram a investigação foram:

- a) analisar em que medida os Conselhos Nacionais com poderes de decisão distintos podem ser comparados;
- b) identificar os mecanismos adotados que permitem a maior democratização das políticas;
- c) compreender a relevância do conselho para seus membros.

2. CONCEPÇÃO METODOLÓGICA

Na fase de concepção da pesquisa, a ideia que conduziu o processo foi a contraposição de uma gestão baseada na perspectiva da tradição hidráulica, tal como era entendida a política brasileira, que, embora tenha evoluído na formatação de um sistema de gestão, continuava sendo pautada pelo atendimento de demandas quantitativas, com pouca preocupação para com o viés ambiental, que pressupõe uma compreensão mais ampla sobre a relação do curso d'água com seu meio. Essa concepção esteve baseada em experiência própria da autora, na condição de gestora na política paulista e atuante na política de gestão das águas em nível nacional.

A literatura que marcou a fase inicial da pesquisa foi o livro *El Agua: perspectiva ecosistémica y gestión integrada*, publicado pela Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA). A partir dessa leitura, um marco que deveria ser estudado era a influência da Diretiva Quadro da União Europeia para a Água (DQA, 2000), que demandava uma perspectiva ambiental para a gestão. Ao mesmo tempo, tornou-se evidente que a escolha de um país ibérico, influenciado pela área de atuação da FNCA, seria bastante natural.

A decisão de estabelecer Brasil e Portugal como objetos de estudo se justifica por aspectos que aproximam e diferenciam os dois países no que tange às suas respectivas políticas de gestão das águas. Ademais, é impossível desconsiderar a ligação histórica entre Brasil e Portugal, que se estende por mais de cinco séculos.

Embora o Brasil possua um território e uma população significativamente maiores que os de Portugal, uma vez que a área do território brasileiro é 92,4 vezes maior que a de Portugal – e sua população, 21 vezes maior –, a qualidade de vida e a riqueza de Portugal são superiores se considerarmos o IDH e o PIB. Com relação ao passado autoritário, os dois países passaram décadas sob regimes ditatoriais. Em Portugal, observamos em 1933 o fim da ditadura militar iniciada em 1926, dando lugar ao Estado Novo, comandado por António Salazar e seus seguidores, regime político ditatorial que segue até a Revolução dos Cravos, ocorrida em 1974 sob comando de militares.

No Brasil, a situação é análoga: o regime ditatorial conhecido por Estado Novo, comandado por Getúlio Vargas, cobre o período entre 1937 e 1945. Após um turbulento período democrático de 20 anos, tem início, em 1964, a ditadura militar, que se estende até 1985.

Assim como a Revolução dos Cravos é o marco do fim dos tempos autoritários em Portugal, a eleição, mesmo que indireta, para a presidência da República do Brasil em 1985 é o marco do final da ditadura no Brasil.

Definidos os países, o próximo passo foi a definição da instância que seria estudada, de caráter participativo-democrático e que retratasse o andamento da política de cada país. Após a realização de várias simulações, considerando a correlação entre instâncias gestoras de nível nacional e local, foi definido que a melhor instância a ser pesquisada seriam os Conselhos Nacionais dos dois países, pois haviam sido instalados na mesma década, sendo possível avaliar a implementação da política de maneira equilibrada. Havia clareza de que se tratava de fóruns mais formais que os Comitês de Bacias e que o português se distinguiu do brasileiro por seu caráter consultivo, ao contrário do brasileiro, que possui poder deliberativo.

Vale ser observado, que foram acentuados os contrastes entre as conjunturas portuguesa e brasileira durante a realização do trabalho de campo, podendo ser, intituladas *Calmaria* e *Vendaval*. *Calmaria* que caracterizou a estadia em Portugal entre 2019 e 2020, país em fase de estabilidade política, social e sanitária. Já no Brasil, entre 2020 e 2022 a conjuntura era de vendaval: instabilidade política causada por um governo de extrema direita e inábil; polarização e conflitos sociais e crise sanitária, com a disseminação do vírus da COVID 19, que por sua vez impôs limitação de circulação, associado à necessidade de nos adaptarmos ao uso de novas ferramentas de comunicação para permitir a realização de reuniões virtuais.

3. ORIENTAÇÃO TEÓRICA

Abordamos neste item a fundamentação teórica e conceitual que permite subsidiar a análise comparada das políticas públicas. Partimos das diferentes abordagens ou paradigmas de gestão da água que dão base para as políticas públicas, do pré-moderno à modernidade reflexiva.

No âmbito da gestão integrada dos recursos hídricos um dos princípios fundamentais é a participação social. Assim, mobilizamos elementos da teoria democrática para sustentar a análise. A teoria democrática é objeto de diversas concepções, como a hegemônica/liberal, a pluralista, e as vertentes participativas, como a deliberativa, participativa e ainda a delegativa, para caracterizar o caso brasileiro.

Fernandes (2017, p. 19), na introdução do livro por ele organizado *Variedades de democracia na Europa do Sul*, chama a atenção para a necessidade de renovar a atenção para as causas da democracia que têm diferentes formas, variadas institucionalidades e distinções qualitativas nos diferentes regimes democráticos. Além disso, o autor alerta para a onda de autocratização em curso, que está associada ao aumento da desigualdade socioeconômica e suas consequências: desigualdade de participação e voz, declínio na confiança em instituições representativas e reforço do poder executivo, entre outras.

No Brasil, a demanda por maior participação de entidades da sociedade civil, compartilhando o espaço de decisão com órgãos públicos do Estado em Conselhos ou Fóruns diversos é contemporâneo à democratização política, com o fim da ditadura militar na década de 1980. A partir da abertura democrática, observa-se maior demanda por participação em partidos políticos e no parlamento, por meio do Congresso e do Senado. A Constituição de 1988, conhecida por constituição cidadã, é fruto da mobilização da sociedade e, como tal, prevê arranjos e mecanismos de participação na formulação e no debate de políticas públicas. Essa previsão levou à estruturação de inúmeros conselhos e fóruns participativos (Abers, 2003; Abers; Keck, 2008).

Já em Portugal, a vinculação entre democratização do país e maior participação social não é direta. A abertura democrática ocorreu antes naquele país, no início da chamada terceira onda de democratização. Contudo, a demanda por processos participativos nas políticas públicas não constituiu um movimento como no Brasil. Conforme Fernandes (2017, p. 23), as democracias do Sul da Europa herdaram estruturas sociais altamente desiguais, “sob a forma de clientelismo e servilismo nas relações sociais, informalidade nas relações laborais, e aplicação desigual do Estado de direito”. O autor ainda observa que essas democracias se caracterizam por uma cultura política de cinismo e baixa participação eleitoral e cívica, com a sociedade civil e as organizações sindicais enfraquecidas. Além disso, há de se destacar que os conselhos, em geral, não são deliberativos, mas espaços de escuta que orientam os gestores públicos em suas decisões.

Aqui, a leitura dos conselhos é desenvolvida valorizando o seu papel estratégico no debate, no aperfeiçoamento das políticas públicas e na democratização dos processos de compreensão dos problemas e da tomada de decisão.

Destaca-se o enfoque da governança que, do ponto de vista de Archon Fung (2006, p. 66), teórico da democracia deliberativa, “são formas de o sujeito que é objeto da política fazer parte dela”.

Em contraponto à democracia representativa convencional, baseada no voto, conforme apresentado, Fung e Cohen (2007) defendem a necessidade de uma participação mais ampla e justa da sociedade nos processos de debate e tomada de decisão em relação às políticas. Os autores afirmam que, em função das dúvidas sobre a capacidade regulatória dos governos e das democracias tradicionais, de arregimentar esforços de cidadãos comuns, a força das ideias democráticas tem ressurgido. As ideias dos democratas radicais estão firmadas na necessidade de uma participação mais ampla nas decisões políticas, que vá além do processo eleitoral:

Os cidadãos devem ter uma atuação direta mais importante nas escolhas públicas ou, ao menos, engajar-se mais profundamente nas questões políticas substantivas, tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões serão efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos (Fung; Cohen, 2007, p. 222).

Ainda segundo os autores, “o ambicioso objetivo de uma democracia é, em resumo, mover-se de uma estrutura em que impera a barganha, a agregação de interesses e o poder para outra, em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática” (Fung; Cohen, 2007, p. 222). Apesar da aparente ingenuidade quanto ao alcance da razão comum, os autores sustentam a ideia de que o debate público pode levar à construção de decisões que conduzam à solução de problemas com maior eficácia.

Os elementos definidos por Fung (2006), associados às perspectivas da gestão da água, constituem as bases que orientam a pesquisa e a análise dos procedimentos democráticos adotados pelos Conselhos Nacional da Água (CNA) e de Recursos Hídricos (CNRH) de Portugal e do Brasil.

Assim, as entrevistas com os representantes dos conselhos exploraram os temas:

- a) a amplitude da representação da sociedade em cada conselho;
- b) a formulação das pautas ou agendas das reuniões plenárias, bem como o nível de influência dos integrantes do conselho sobre tais decisões;
- c) a comparação entre os conselhos quanto ao poder decisório ou de influência: consultivo e deliberativo.
- d) a relevância do espaço democrático: atribuição de nota e qualificação.

4. DISCUSSÃO

Na sequência, seguem as sínteses analíticas de 4 parâmetros considerados: composição/representação; pautas e agendas; perfil decisório; grau de relevância do Conselho para a política nacional hídrica.

4.1 Composição do Conselho: esferas de representação

Quantos integrantes e qual a composição dos Conselhos Nacionais do Brasil e de Portugal? Qual a percepção dos representantes e análise sobre esse tema?

O CNA com a representação de um total de 62 integrantes organizados em quatro esferas: governo (central, administração das regiões hidrográficas, governos regionais e locais) que ao todo ocupam 30 cadeiras; entidades da sociedade civil dividida em entidades ambientalistas e hídricas (4 cadeiras); setores usuários da agricultura, indústria, turismo, empresas de serviço (6 cadeiras); academia dividida entre universidade e institutos de pesquisa (7 cadeiras), além de 15 cadeiras para pessoas de renomado conhecimento.

O CNRH, por sua vez, tem um total de 32 titulares, sendo 22 representantes do governo, sendo que 13 são federais e 9 representantes dos conselhos estaduais. As organizações civis são apenas 3 e dentre elas estão as universidades com uma vaga; os setores usuários são 7. Destaca-se que o número original de membros do CNRH, antes do governo Bolsonaro e da vigência do Decreto 10.000/19, era de 57, com o dobro de entidades da sociedade civil e de usuários, votos não governamentais.

O número global de representantes de cada um dos Conselhos já mostra o disparate do número de cadeiras do brasileiro frente à diversidade e complexidade da sua realidade hídrica, política e socioeconômica, uma vez que o português é 58% maior que o brasileiro e com uma dimensão e população significativamente menores.

De maneira geral, os integrantes do Conselho Nacional da Água português entendem que este conta com uma representação abrangente e diversificada dos vários interesses da sociedade. Quando questionados se há falta de alguma representação, a resposta é que poderia haver representação de movimentos sociais. Quando questionados se há excessos, a resposta é que a representação da Administração (Estado) é bastante grande. Ponto frágil levantado é a falta de renovação: participação de jovens e de profissionais que não sejam tributários da tradição hidráulica. Os entrevistados reconhecem certa deferência na concessão de falas para especialistas e o órgão gestor da água e ambiente.

Indiscutivelmente, a composição do CNRH, que já não se mostrava a contento antes de 2019 dada a recorrente demanda por paridade entre poder público e sociedade

civil, mostra-se pouco efetiva para todos os segmentos, exceto para o governo Federal que, apesar de perder cadeiras, manteve sua maioria. A demanda por paridade e a falta de cadeiras que possam comportar as diferentes representações da sociedade são demandas reiteradas pelos entrevistados.

A questão da definição de melhores procedimentos de escolha dos componentes, de forma a garantir representatividade social e qualidade da representação, também é enfatizada.

De acordo com a orientação teórica apresentada, notadamente as variáveis relacionadas à participação pública identificadas por Fung (2006), a questão “quem participa” é crucial para o processo de discussão dentro de um fórum para que se alcance a governança efetiva.

É consenso entre os entrevistados dos dois Conselhos que há excesso de representação do poder público.

O processo de composição dos Conselhos pode ser aprimorado, na medida em que essa decisão é unilateral por parte do Estado, que define o número de participantes por esfera de atuação. Esse aspecto é mais evidente no caso de Portugal, cuja composição é definida em Lei, sem previsão de atualização dos membros, e não há processo eleitoral para escolha de representantes da sociedade civil ou usuários.

Já no caso do Brasil, há que ser revista a sua composição geral em termos numéricos, e realizado um estudo para se avaliar a acomodação dos vários interesses sociais. Destaca-se a necessidade da definição de procedimentos acordados entre as partes para a eleição dos componentes da sociedade civil e usuários, pois hoje o regimento é definido de forma unilateral pelo governo federal. Cabe ressaltar ainda a necessidade de garantir que o rol de entidades cadastradas para concorrer a uma vaga em cada esfera representativa da sociedade seja coerente com a atuação e segmento que representa.

4.2 Pautas e agendas

Quais são os temas tratados nos conselhos e quais predominam? Quem propõe as pautas?

Dois elementos apontados por Fung (2006) que caracterizam procedimentos democráticos e coerência num fórum de discussão, dizem respeito a quem cabe a definição de pautas, ou seja, dos temas que serão tratados pelos integrantes, avaliando se existe a possibilidade de os integrantes proporem temas de seu interesse e o segundo diz respeito se a pauta de fato está relacionada com a missão daquela política. Essas questões nos levaram a pesquisar as agendas dos vinte anos de plenárias de ambos colegiados. Referimo-nos aos temas tratados nos Conselhos e seu ordenamento em grupos temáticos.

A diversidade de temas tratados no CNA é maior que a do CNRH, sendo que o primeiro correlaciona a água com várias políticas e temas e o segundo se atém sobre-

tudo às questões administrativas e aos instrumentos de gestão, prioritariamente. No CNA tratam de gestão da água integrada à questão costeira; debatem a questão da irrigação/regadio agrícola; mudanças climáticas, ordenamento do território e relações transfronteiriças. No Brasil além dos dois temas citados tratam da gestão integrada da água com as subterrâneas e costeiras, sua proteção, vazão e sustentabilidade, mas numa frequência bem inferior.

Com relação à proposição de pautas, no caso de Portugal, os integrantes não são estimulados a propor pautas e poucos tiveram a iniciativa de sugerir algum tema para debate. Aqueles que tiveram essa iniciativa não viram sua proposta prosperar. Em contraposição, foram ouvidos dois ex-Ministros cujas falas não parecem ser inibidoras de propostas, mas ambos lembram que quem organiza a pauta é sempre o Secretário Geral, a quem se deve convencer a partir de boa justificativa. Enfim, não foi percebida proatividade por parte dos conselheiros e nem estímulo por parte de Ministros.

No caso do Brasil, a proposição de pautas mostra-se de maneira distinta, sendo essas concebidas e propostas por quatro fontes diferentes (Ministro, Secretaria Executiva, Câmaras Técnicas, Conselheiros individualmente ou em grupo) e os integrantes do Conselho são estimulados a apresentar propostas. As críticas em relação às pautas são de natureza inversa: há excesso de liberdade para as Câmaras Técnicas definirem os temas que querem tratar, e a agenda acaba sendo “fracionada”, o que induz o Conselho a perder o foco de sua missão.

4.3 Consultivo ou deliberativo

Depreende-se da investigação realizada que a diferença político-cultural entre Portugal e Brasil é notória quando o tema é poder decisório do Conselho. Em Portugal é patente que o status de conselho de caráter consultivo não é ponto de conflito, sendo que nenhum dos entrevistados demandaram a necessidade de maior poder em torno das decisões daquele conselho. Esse traço político-cultural é apontado por Fernandes (2017) e Sereno (2012).

Já para os brasileiros, parece ser inconcebível contar com um Conselho que não tenha poder deliberativo, sendo esta uma questão fundamental, apesar de não associarem diretamente esse aspecto com a aplicação ou consequência posterior da decisão tomada, o que nem sempre ocorre.

Deve ser aprofundada a questão de a maior relevância das pautas/agendas estar associada a um Conselho de caráter consultivo, pois não há risco de imposição de uma política que não agrada ao governo. Dentro dessa lógica, haveria uma redução de pautas relevantes em um conselho deliberativo, em virtude de uma eventual decisão em desacordo com o governo.

Para os entrevistados portugueses, fica evidente que o poder de aconselhamento do Conselho é revigorado quando Grupos de Trabalho são formados, levando os

técnicos em conjunto a estudarem, debaterem e formarem um consenso em torno de um tema, para ser levado ao plenário. Além de posicionamento embasado, os conselheiros sentem-se mais produtivos e valorizados.

No Brasil, na medida em que existem Câmaras Técnicas perenes no CNRH, às quais os conselheiros têm acesso conforme seu interesse e especialidade, percebe-se que o espaço de maior debate e posicionamento se situa ali.

Nesses momentos, seja de formação de Grupos de Trabalho no CNA ou de participação em Câmaras Técnicas no caso brasileiro, a relação dialógica entre os membros do conselho é revigorada e o processo de negociação para se chegar a uma deliberação ou consenso é identificado.

Independentemente de ser deliberativo ou consultivo, fica evidente que muitos conselheiros ressentem a falta de aplicação e de alcance prático daquilo que é discutido no conselho para a realidade. Os dois grupos de entrevistados fazem menção ao análogo conselho da área ambiental, que segundo eles parece ter seus pareceres e resoluções levadas em consideração com maior frequência.

Duas questões importantes que se destacam nas falas dos brasileiros, próprias de um país federativo, dizem respeito à diferença entre as resoluções de caráter federal (voltadas aos entes da federação) e as nacionais (que cabem exclusivamente à União sua definição de encaminhamento, como no caso dos rios de seu domínio) que deveriam ser diferenciadas de alguma forma. Outro aspecto relevante, diz respeito ao poder de coordenação e alcance das resoluções do conselho em relação aos estados.

A prerrogativa de orquestrar e acompanhar as ações do Estado acabaram por ser assumidas pela ANA que, por meio do Programa Progestão, conhecido por Pacto das Águas, propõe metas e ações que devem ser seguidas pelos estados, que são organizados seguindo uma tipologia quanto à criticidade da gestão local, e estes, se atendem às metas, são premiados com acesso a recursos financeiros.

Para finalizar, retoma-se uma das questões colocadas por Fung (2006): a importância da troca de experiências e pontos de vista entre os membros por meio do acesso à palavra sem restrições a nenhum membro, e que todos possam apresentar seus pontos de vista a fim de buscar consensos ou acordos. Entendemos que não há restrições para aqueles que querem fazer uso da palavra em nenhum dos dois conselhos e que há uma relação dialógica entre os conselheiros, o que consideramos bastante positivo.

4.4 Grau de relevância do Conselho para a política nacional hídrica

Neste último tema, que aborda a dinâmica dos Conselhos Nacionais aqui tratados, é explorada uma das questões principais desta investigação: a percepção dos entrevistados quanto aos procedimentos democráticos aplicados nos respectivos conselhos

que integram e a relevância da Instituição Participativa para a política de recursos hídricos de seu país. Para capturar essa percepção de maneira mais precisa, optamos por combinar a opinião dos entrevistados à atribuição de uma nota de 1 a 10, quanto à relevância do Conselho para a política de água e essas foram classificadas. Para tanto se desenvolveu uma escala de três níveis: muito relevante, medianamente relevante e pouco relevante. A partir das falas, construímos uma narrativa que sintetiza as diferentes avaliações.

A síntese dessa questão é a seguinte: numa perspectiva quantitativa, analisando os 14 depoimentos dos entrevistados portugueses, 6 consideram o CNA um espaço democrático, 4 apresentam ressalvas e 4 apresentam críticas. Para os seis primeiros, o que o qualifica como um fórum democrático são os seguintes fatores:

- a) é um espaço de diálogo e escuta;
- b) nas reuniões ocorre troca de pontos de vista que servem de contraponto às posições iniciais dos representantes entrevistados;
- c) permite a formação de redes;
- d) é um local que concentra especialistas;
- e) trata-se de espaço para uso da palavra sem restrição;
- f) permite livre expressão e há representatividade de toda a sociedade;
- g) o ministro deve ficar de ouvidos atentos aos seus conselhos.

Já os quatro entrevistados que apresentam ressalvas mencionam como justificativa para essa avaliação:

- a) falta de efetividade do Conselho, pois consideram que não é necessariamente o processo democrático que o fortalecerá;
- b) o Conselho não é formado para ter diferença de opiniões ou arbitragem de conflito;
- c) o Conselho exerce baixa influência sobre a política;
- d) está ocorrendo um processo de estagnação, sem acompanhamento das tendências atuais da gestão das águas e mesmo de sua composição, que precisa ser renovada periodicamente.

As críticas dizem respeito:

- a) ao fato de o governo votar em bloco;
- b) ao acesso e à capacidade desigual dos membros;
- c) ao domínio de especialistas;
- d) à ausência de votação, de modo que não se sabe a posição da maioria.

De fato, esses elementos são antagônicos ao previsto pelos autores da democracia participativa e deliberativa.

Com relação à nota sobre relevância do Conselho frente à política hídrica, há uma variação entre 8 (oito), como nota máxima, e 2 (dois), como nota mínima – um dado que revela que nenhum dos membros considera o Conselho “extremamente relevante”, o que equivaleria às notas máximas (10 e 9). A partir da escala proposta, as notas foram organizadas da seguinte forma: “muito relevante” para as notas 8 e 7; “medianamente relevante”, para as notas 6 e 5; e “pouco relevante” para as notas 4 e 2. Assim, temos os seguintes resultados:

- a) a maior parte dos oito entrevistados que consideram o Conselho “muito relevante” justifica sua nota com críticas. Algumas das justificativas foram: “Dou essa nota pela sua importância no contexto político, mas o fórum não chega a ser determinante”; “Por ser um espaço integrador, passa por fases, mas é importante”; “É importante, mas deveria falar para a sociedade e não só para seus membros”; “É importante, mas a coordenação deve se empenhar mais na condução dos trabalhos”; “Permite a troca de ideias”; “Influencia a política”.
- b) As duas pessoas que o consideram medianamente relevante justificam a nota atribuída dizendo que já houve fase melhor, mas que, atualmente, o fórum pouco contribui para a política. Também mencionam a baixa relevância do Conselho.
- c) Os quatro que o consideram pouco relevante relacionam a nota à baixa eficácia; à falta de relevância; à influência nula atualmente; e ao fato de valer apenas por permitir o diálogo e o conhecimento de pontos de vista divergentes.

Das informações coletadas, depreende-se que tanto os procedimentos democráticos quanto a relevância do Conselho para a política não são satisfatórios para os entrevistados, mostrando ser necessário repensar suas práticas, pautas e relação com a política das águas de Portugal.

No caso do Brasil, dos 11 depoimentos, 6 consideram o CNRH como um espaço democrático, com algumas ressalvas, e 5 apresentam críticas. Para os primeiros seis entrevistados, ser democrático é constituir um fórum onde se discute, negocia e se articula; que dá acesso irrestrito à palavra e à exposição de posições divergentes; espaço da hidrodiplomacia; espaço de discussão e articulação. Mesmo considerando democrático, apresentam limites, como: “É democrático, mas apenas na teoria, pois não influencia a política” e “Há desequilíbrio entre esferas”.

As críticas dizem respeito às limitações impostas pelo governo (2022); que o poder está de fato no Congresso e que o CNRH não precisaria ser deliberativo; há capacidades assimétricas e o governo sobressai; há falha de acesso ao Conselho, exigindo ser

repensada a metodologia de escolha de representantes; não pode ser democrático sem haver paridade entre Estado e sociedade civil.

Com relação às notas sobre a relevância do Conselho frente à política hídrica, há uma variação entre 8,5 (oito e meio), como nota máxima, e 5 (cinco), como nota mínima. A partir da escala proposta, as notas foram organizadas da seguinte forma: “muito relevante” equivale às notas 8 e 7; “medianamente relevante”, às notas 6 e 5; e não houve nota para a categoria “pouco relevante”. Quatro entrevistados consideram o órgão muito relevante, mas suas notas não foram acompanhadas de comentários. Os demais sete consultados consideram o fórum medianamente relevante, justificando que: “Precisa ser aprimorado, valorizado como fórum para debater o Plano Nacional, mas não para todos os temas”; “Os conselheiros precisam se empenhar mais”; “Não está sendo efetivo e transpondo as discussões para a realidade”; e “Não coordena a política, o que seria sua missão”.

Os dois Conselhos foram avaliados num mesmo patamar de relevância para a política, e nos dois casos foram apresentadas críticas e ressalvas. Conforme apresentado ao longo deste item, ambos contam com mais de vinte anos de existência e, segundo os entrevistados, estão numa fase de declínio ou enfraquecimento. Tiveram seus momentos significativos na fase inicial de instalação e início da implementação da política hídrica, entre 1994 e 2006, no caso de Portugal, e entre 1998 e 2011, no caso do Brasil. Nessa fase, seus integrantes eram chamados a contribuir e foi notável a fase de amadurecimento com o desenvolvimento de seus instrumentos de gestão e no caso de Portugal com a adequação da política nacional à Diretiva Quadro da Água aprovada pela União Europeia.

Agora, sofrem as consequências de mudanças na estrutura de gestão. O declínio se inicia em Portugal com a crise econômica de 2008, e se aprofunda com a extinção do Instituto Nacional de Águas (INAG) e de todo um aparato que dava autonomia técnica à política, em 2013. Para o Brasil, o elemento principal de desestabilização foi o Decreto n. 10.000/2019 que reduziu significativamente a representação no Conselho e fragilizou a representação da sociedade civil, em particular.

Deve ser notado também que a concepção de espaço democrático é constituída de poucos elementos, uma vez que os aspectos da legitimidade, transparência, cooperação, inclusão e melhora da qualidade da decisão não foram mencionados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar comparativamente os dois conselhos, a partir dos quatro elementos norteadores que estruturam a investigação, pode ser apreendida a existência de um ciclo de dinâmica da política semelhante. Uma vez que ambos passaram por momentos de amadurecimento, vitalidade e avanço, e agora, como se saíssem fora de um radar de

importância política e social, encontram-se enfraquecidos no que diz respeito a pautas e debates mobilizadores da sociedade. Ainda que graves problemas estejam afetando os dois países, como os ocorridos em 2022 - estiagem prolongada em Portugal, caracterizando-se como grave crise hídrica, e as inundações e deslizamentos ocorridos no verão no Brasil - esses temas não são levados aos Conselhos.

Ficou patente o choque sofrido pelo CNRH com relação à perda de representatividade, ou seja, de expressão dos interesses de esferas sociais devido à redução dos assentos sofrida pelo Conselho, notadamente para as vagas de sociedade civil organizada e usuários. O CNA, em Portugal, segundo seus integrantes, parece estar pleno quanto à representação da sociedade, e o choque institucional sofrido, quando da crise econômica com a extinção de órgãos, é ressentido por parte dos entrevistados, mas a política mostrou-se resiliente.

Com relação à definição de pautas tratadas nos Conselhos, as fontes de proposição são mais diversas no Brasil do que em Portugal. Porém há que se observar que a definição de pautas/agendas expressa a relação do Conselho com a política hídrica e com os objetivos que se quer atingir. Portanto, faz-se necessário passar por um processo de avaliação desses procedimentos tanto no Brasil como em Portugal, tornando as pautas mais estratégicas para o fortalecimento da política.

Com relação à contraposição dos poderes dos Conselhos, pelo caráter deliberativo ou consultivo, nos parece que a tomada de decisão não é o centro da questão, mas a adoção de mecanismos que envolvam os membros de um conselho e os façam sentirem-se parte do processo de construção de posições. Isto é: os membros representantes dos Conselhos não querem ser mais espectadores de uma decisão já tomada ou que será tomada em instância superior.

Os Conselhos foram considerados espaços democráticos, mas as observações dos entrevistados devem ser levadas em conta para seu aprimoramento. Sua relevância para a política será tanto maior quanto os problemas apontados acima forem superados. Por fim, relembra-se que essa pesquisa sofreu os reflexos de crises, notadamente em território brasileiro. As crises estão relacionadas à pandemia de Covid-19, que dificultou o acesso aos conselheiros brasileiros. Isto exigiu a espera de adequações das pessoas ao mundo virtual para romper as barreiras e conseguir contatos e entrevistas. O clima político também impactou o trabalho, na medida em que o governo, iniciado em 2019, foi responsável por medidas que se refletiram no CNRH, tanto na composição como na dinâmica processual.

6. OBSERVAÇÕES SOBRE AS CONJUNTURAS POLÍTICAS

No posfácio da tese, escrito no final de 2022, foi destacada a eleição do presidente Lula para seu terceiro mandato, a recepção carinhosa que teve do então Primeiro-Ministro

António Costa quando de sua visita a Lisboa, e havia muita expectativa de fortalecimento e renovação da política das águas.

Nessa mesma época a direita portuguesa, ganha espaço no comando do país após 9 anos de um regime socialista, e os cidadãos esclarecidos ficam com aquela sensação de insegurança, tendo o futuro do país nas mãos de um ator pouco expressivo.

Apesar da inversão de posições entre países, no que diz respeito à orientação de seus governos no espectro político-partidário, a paralisia das políticas de gestão de água e de seus Conselhos se mantém. No caso do Brasil as expectativas apresentadas relativas à ampliação da representação dos representantes da sociedade civil e usuários, fortalecimento da política com seu consequente retorno ao Ministério do Meio Ambiente ou mesmo a criação de um Ministério específico para a gestão das águas, foram frustradas. A agenda da água, da política de recursos hídricos não ganhou relevância no governo Lula, acabou por ser mantida no Ministério de Desenvolvimento Regional, ainda sob controle dos partidos de direita, como forma de composição do governo.

Da parte do CNA, desde 2018 suas reuniões e produtos vêm decrescendo. Em 2018 ocorreram 3 reuniões, em 2019 foram 2, em 2020 devido à pandemia nenhuma e nos 3 anos seguintes uma reunião ao ano. Na reunião de 2023 foi aprovado o Relatório que apresenta medidas sustentáveis para evitar a escassez hídrica em contexto de seca prolongada. Enfim, o desafio do fortalecimento das políticas de água dos dois países se mantém na agenda.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir de Comitês de Bacias Hidrográficas e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1-2., jan./dez. 2003.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH Salvador*, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan/abr. 2008.
- AGUDO, Pedro Arrojo. Punto de partida: el reto de integrar valores y principios ecológicos, sociales y éticos. In: ITUARTE, Leandro del Moral; AGUDO, Pedro Arrojo; GRAO, Tony Herrera. *El Agua: perspectiva ecosistémica y gestión integrada*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, 2015.
- ALLAN, John Anthony. Integrated Water Resources Management is more a political than a technical challenge. In: *Water Resources Perspective: evaluation, management and policy*. Amsterdam: Elsevier Science, 2003.
- ALMEIDA, Carolina Corrêa de. Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil. *Revista Jus Navigandi*, ano 7, n. 60, 1º nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3421>. Acesso em: 24 maio 2022.

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista do Centro de Opinião Pública da Universidade de Campinas*, n. 1, v. 14, jun. 2008, p. 43-64.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, pp. 443-464, 2007.
- BANCO MUNDIAL. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CN?locations=PT>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, v. 14, pp. 48-82, abr./jun. 1999.
- BOHMAN, James. “La madurez de la democracia deliberativa.” In: *Revista Co-herencia*, Medellín, v. 13, n. 24, pp. 105-143, jan./jun. 2016.
- BOESE, Vanessa *et. al.* Autocratization changing nature? Democracy Report 2022. *Varieties of Democracy Institute (V-Dem)/Universidade de Gotemburgo*, mar. 2022. Disponível em: https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.
- BOHMAN, James; REHG, Willian (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Decreto n. 2.612/1988*. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Brasil.
- BRASIL. *Decreto n. 10.000, de 3 de setembro de 2019*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
- BRASIL. *Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei n. 9433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1o da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.
- CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439>. Acesso em: 21 jan. 2022.
- CHAMBERS, Simone. Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, v. 6, 2003, p. 307-326.
- COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL. Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo. *Recursos hídricos: histórico, gestão e planejamento*. São Paulo, 1995.

- COSTA *et al.* A legislação dos recursos hídricos em Portugal e no Brasil: uma análise histórica comparativa. *International Water Resources Association (IWRA)*, 24 set. 2011.
- CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. São Paulo: Penso, 2010.
- CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. *Reuniões plenárias de 1998 a 2019*. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/reunioes-plenarias>. Acesso em: out. 2019.
- CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA. *Os primeiros dez anos de vida do Conselho Nacional da Água: actas das reuniões plenárias 1994-2004*. Lisboa: CNA, 2005.
- COUNTRY METERS. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Portugal>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- FERNANDES, Tiago. Introdução: as origens Políticas da democracia na Europa do Sul (1968-2016): partidos, sociedade civil e coligações progressistas. In: *Varietades da democracia na Europa do Sul: 1968 a 2016*. Instituto de Ciências Sociais (ICS), Lisboa, 2017, p. 19-39)
- FUNG, Archon. Survey article: recipes for public sphere: eight institutional design choices and their consequences. *The journal of Political Philosophy*, v. 11, n. 3, 2003, p. 338-367.
- FUNG, Archon. Varieties of participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. Special Issue: Collaborative Public Management, New Jersey, EUA, n. 66, p. 66-75, 2006. Disponível em: <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>.
- FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. *Política e Sociedade*, n. 11, pp. 221-237, out. 2007.
- GUIVANT, Julia S.; JACOBI, Pedro R. Da hidrotécnica a hidropolítica: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. In: *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, n. 43, jun. 2003.
- ITUARTE, Leandro del Moral; AGUDO, Pedro Arrojo; GRAO, Tony Herrera. *El Agua: perspectiva ecosistémica y gestión integrada*. Fundación Nueva Cultura da Água. Zaragoza, 2015.
- ITUARTE, Leandro del Moral. Integración de políticas sectoriales: agua y territorio. In: *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*. Sevilha: FNCA, 2003.
- JACOBI, Pedro R. *Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil*. 1996. Tese (Livre docência) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1996. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-105004/pt-br.php>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- JANINE RIBEIRO, Renato. *A república*. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.
- JANINE RIBEIRO, Renato. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.
- MAGALHÃES, Bruno Dias. A evolução dos modelos democráticos. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 36, 2012, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro.

- MANCINI, Rosa Maria. *20 anos de atuação dos conselhos nacionais de água do Brasil e Portugal*. 2019. Relatório de Qualificação para Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2019.
- MANCINI, Rosa Maria; JACOBI, Pedro. Sustentabilidade ambiental e integração na política de recursos hídricos no Brasil: questões inseparáveis. *RBCIAMB*, v. 55, Universidade de Pernambuco, jul. 2020.
- MANCINI, Rosa Maria; SCHMIDT, Luisa. Conselho Nacional da Água: composição, inércias e dinâmicas. *XI Congresso Iberoamericano da Água*, set. 2020.
- MARIN, P. As duas canções que derrubaram o regime Salazar. *Revista Opera*, 25 abr. 2019. Acesso em: 20 jun. 2022
- MARTINS, Joaquim Poças; GODINHO, Francisco Nunes. CNA: 20 anos de história da água em Portugal. *CNA*, 2016. Disponível em: http://conselhonacionaldaagua.weebly.com/uploads/1/3/8/6/13869103/livro_20_anos_cna_mar%C3%A7o_2016.pdf. Acesso em: jul. de 2017.
- MATIAS, A. Bacias hidrográficas do Brasil. *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/principais-bacias-hidrograficas-brasil.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. A ANA e o Saneamento Básico. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Contexto institucional da agenda de recursos hídricos e revitalização de bacias hidrográficas. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/ultimas-noticias/337-contexto-institucional-da-agenda-da-agua-no-ambito-do-governo-federal>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SINGREH. Brasília, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/cnrh/cnrh/sistema-nacional-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- MOLLE, François. Nirvana concepts, narratives and policy models: insights from water sector. *Water Alternatives*, Montpellier, França, v. 1, p. 131-156, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, out. 1991, p. 24-40.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PATO, João Howell. *O valor da água como bem público*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.
- PATO, João. Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia. *Análise Social*, n. 206, XLVIII (1º), p. 56-79, ICS Lisboa, 2013.

- PIRES, Alexandre Kalil Pires. Redesenho dos Conselhos de Governo: uma oportunidade para melhorar. *LinkedIn*, 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/redese-nho-dos-conselhos-de-governo-uma-oportunidade-para-kalil-pires>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- PORTUGAL. Decreto n. 84/2004. Altera o Decreto-Lei n. 45/94, de 22 de fevereiro, que criou o Conselho Nacional da Água (CNA) enquanto órgão consultivo do Governo de planeamento nacional no domínio da água em Portugal.
- PORTUGAL. Diário da República n. 219/2005. Lei n. 54/2005, de 15 nov. 2005. Estabelece a titularidade dos recursos hídricos. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2005-34543575>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- PORTUGAL. Lei n. 58/2005, de 29 de dezembro de 2005. Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n. 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas em Portugal.
- PROGESTÃO. Repasse e aplicação de recursos Progestão. *Agência Nacional de Águas*, 4 abr. 2016. Disponível em: <https://progestao.ana.gov.br/progestao-1/acompanhamento-programa/repasse-de-recursos>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- QUERINO, Ana Carolina. *Mecanismos de participação social no cone sul: as experiências de Montevideu e de Porto Alegre*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SCHMIDT, Luisa. *Portugal: ambientes de mudança. Erros, mentiras e conquistas*. Lisboa: Temas Debates, 2016.
- SERENO, Amparo. *O regime jurídico das águas internacionais: o caso das regiões hidrográficas luso-espanholas*. 2012. Tese (Doutorado) – FCG, FCT Lisboa, 2012, p. 564-579.
- VIDAL, Tania; PEREIRA, Joana L.; GONÇALVES, Fernando J. M. Diretiva Quadro da Água: o instrumento legal para a avaliação da qualidade ecológica da água, em rios, na União Europeia. *CAPTAR: Ciência e ambiente para todos*, v. 10, 2021.

