



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: cenários para formação de coalizões dos usuários

Alan Elias Silva, alan_es@hotmail.com
Moacir Ribeiro de Carvalho Júnior, moacir.jr@gmail.com

Resumo

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) é um modelo desenhado por Paul A. Sabatier, possibilita compreender a formulação das políticas públicas, tendo por base a observação de atores com capacidade de influência em determinados grupos, os quais agem no tecido social, de modo homogêneo, no sentido de atender aos seus interesses influenciando a agenda pública. Diante o exposto, o objetivo é estudar a estrutura institucional a qual possibilita a formação de Coalizões de Defesa no cenário político brasileiro pós 1988, especificamente no interior da Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos. O método empregado, a fim de aprofundar a discussão do conteúdo como meio de investigação será pesquisa bibliográfica, a qual consistirá em embasar teoricamente o referido estudo. No que concerne ao objetivo da pesquisa, será do tipo exploratória, tendo em vista o caráter intuitivo de proporcionar um olhar holístico das ideias do fato estudado, sendo delineado por um escopo descritivo de relações entre fatores do fenômeno. As hipóteses de resultados apontam no sentido de que coalizões historicamente arraigadas no poder em democracia no processo de consolidação dispõem de maior influência se comparadas com novos grupos surgidos com as eventuais readequações sociais e culturais de um país, como é o caso do Brasil.

Palavras-chave: Coalizões de Defesa, Democracia, Políticas Públicas.

1. Introdução

O Estado é formado pela heterogenia entre o ordenamento jurídico e suas normas, sendo ainda detentor legítimo do poder sobre o uso coercitivo da força (SILVA et al., 2017), a presença do *advocacy* é essencial para fortalecer a democracia, pois a partir desse instrumento, os grupos minoritários que antes não faziam partes do processo institucional da tomada de decisão conseguem ser ouvidos e/ou representados. Diante o exposto, fica compreendido que o *advocacy* instiga a formulação e tende a influenciar uma política vigente por partes de grupos para interesse público, desde que trabalhe com a mobilização da sociedade.

Para tanto, é proposto como objetivo geral do presente estudo: estudar a gestão dos recursos hídricos no Brasil, e as oportunidades institucionais que favorecem a formação das coalizões dos usuários. E como objetivos específicos: identificar o ambiente institucional e jurídico que propicia a intervenção dos usuários; estudar o conceito e o fenômeno do *Advocacy Coalition Framework* no contexto da política nacional de recursos hídricos; e, analisar a efetiva atuação das coalizões dos usuários na Política Nacional de Recursos Hídricos.



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

A metodologia utilizada para o presente estudo é respaldada na pesquisa bibliográfica, assim, incorpora o exame da bibliografia a partir de recortes teóricos e observação do ambiente institucional criado no Brasil pós sua Constituição Federal de 1988, notadamente no caso da gestão dos recursos hídricos.

Visando atender a presente proposta de estudo, o trabalho inicia na sua primeira seção apresentando os entendimentos conceituais acerca da política pública de gestão de recursos Hídricos e o espaço institucional para a participação dos usuários. A segunda seção é exposto os espaços que os usuários na política nacional dos recursos hídricos atuam. A seção seguinte é dedicada a uma breve apresentação do modelo das coalizões de defesa (*advocacycoalition framework*), por conseguinte a outra seção versa sobre atuação das coalizões dos usuários na política tratada nesse estudo. Na sequência, apresenta-se análise e discussões das lentes teóricas aqui abordadas. Por fim, serão apresentadas as principais considerações sobre o estudo e perspectivas para investigações posteriores.

2. Fundamentação teórica

2.1 O ambiente institucional e jurídico da política nacional de recursos hídricos e a intervenção dos atores.

Ao tratar da participação popular em determinada política pública no Brasil é recomendável que tal estudo seja feito no período posterior ao texto constitucional de 1988, o qual, conforme a doutrina, cria as condições necessárias, delimitando, a atuação dos diversos atores, inclusive o cidadão comum na formulação de agendas das políticas públicas (SILVA, 1999, p. 20).

Visando atender de modo mais específico o caso da gestão dos recursos hídricos, no contexto institucional brasileiro, além do conteúdo da Constituição Federal de 1988, outras referências legais são trazidas ao estudo, como é o caso: Lei n. 10.257/2001, que versa sobre a política urbana; e a Lei n. 9.433/1997, que trata da política dos recursos hídricos e a sua gestão, e demais normas pertinentes ao caso estudado.

O poder político é organizado dentro dos Estados nacionais por meio de regras escritas que normalmente são consolidadas num texto constitucional. As instituições de caráter público encontram sua legitimidade, inclusive de se impor contra todos os interesses na sociedade, através da lei escrita, criada num processo regular e reconhecida por todo o corpo político existente em determinado território, e fora dele, ou seja, é a constitucionalidade da norma que legitima a soberania das estruturas burocráticas sobre os cidadãos, sobre os próprios territórios, incluindo os recursos existentes nos seus limites, e contra os demais Estados estrangeiros (BONAVIDES, 1994).

O território de uma nação é onde se opera a vida quotidiana de uma sociedade, é onde a mesma se desenvolve, cria a própria cultura e extrai os recursos necessários para a sobrevivência dos seus cidadãos, estimulando as relações de troca, internas e externas, e, presume-se, evoluindo conforme os próprios interesses. O território é um dos principais elementos que constituem o Estado-Nação, ou seja: “[...] o território estaria para o Estado assim como o corpo para a pessoa humana” (BONAVIDES, 1994, p. 88).



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

Dentro deste espaço físico, delimitado e reconhecido pelos demais Estados, há a necessidade de regular a atuação dos indivíduos no sentido de evitar abusos e, por fim, o estabelecimento da ordem. Surge no interior dos Estados a relação entre governantes e governados que é delimitada conforme as leis vigentes, onde é estabelecida uma relação jurídica, ou seja, neste caso: “[...] só haverá relação jurídica se o vínculo entre pessoas estiver normado, isto é, regulado por norma jurídica, que tem por escopo protegê-lo” (DINIZ, 1994 p. 459). A relação entre os agentes do Estado e o cidadão surge do vínculo determinado inicialmente pelo texto constitucional, e, posteriormente, pelas normas infraconstitucionais.

O caso brasileiro é marcado pela evolução na sua organização política que evoluiu de uma colônia gerida por um governo localizado distante do seu território, passando por um processo de independência, centralização das decisões mais relevantes, eventuais golpes do processo de escolha dos governantes, até chegar num texto constitucional que classificou o Estado Brasileiro como sendo Democrático e de Direito. Tal lei foi chamada de “Constituição Cidadã” pelo então presidente da comissão constituinte, o Deputado Ulysses Guimarães, haja vista a “[...] ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania” (SILVA, 1999, p. 92).

O texto constitucional vigente no Brasil desde 1988 criou canais capazes de ampliar a intervenção da sociedade nos temas relacionados ao Estado. O poder político segue a tradição das democracias liberais e é dividido em três, mas, como destaca Temer (2000, p. 118), tal divisão é apenas funcional uma vez que o poder é uno e “emana do povo”, como está determinado no Artigo 1º, Parágrafo único, da referida Constituição Federal de 1988.

No mesmo texto legal surgem as duas formas de intervenção na democracia brasileira: a representativa e a participativa. “O primeiro caso versa sobre a democracia indireta, a qual é relacionada com o sufrágio que se caracteriza pelo amplo acesso ao voto dos cidadãos no processo de formação do parlamento nacional” (SILVA, 1999, p. 140). A forma participativa é legitimada no referido Artigo 1º, Parágrafo único, uma vez que o povo poder exercer o poder “diretamente”, ou seja: “[...] caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 1999, p. 145).

O conjunto das normas constitucional e infraconstitucionais na atualidade legitima o cidadão comum a intervir na formulação, execução e fiscalização das diversas políticas públicas existentes na macro-estrutura estatal brasileira. O trabalho aqui proposto se ocupa de analisar a intervenção da sociedade na gestão dos recursos hídricos, e a sua atuação irá encontrar guarida justamente na produção normativa vigente.

2.2 Os canais de atuação dos usuários na política nacional dos recursos hídricos

O território nacional é dotado de uma base natural onde toda a sociedade pode se beneficiar para retirar dali o seu sustento e garantir a própria sobrevivência. Um grande desafio em tempos de globalização de mercado é equilibrar os interesses internos das populações com a cobiça das grandes corporações transacionais, as quais estão cada vez mais agressivas na busca de recursos estratégicos, como é o caso da água.

Pode-se dizer que há uma intensa competição na busca pelos recursos hídricos haja vista se tratar de um bem limitado, quando utilizado para o consumo humano, como é descrito no seguinte quadro:



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 17 a 19 de novembro de 2020

Tabela 01 – Distribuição da água no globo terrestre

Distribuição	%	Trilhões de toneladas
Água salgada (oceanos e mares)	95,5	1.298.800
Calotas polares e geleiras	2,2	29.920
Água doce	2,3	31.280

Fonte: Branco (1993, p. 12)

No dizer de Furtado (2002) a economia global converteu-se “num fim em si mesmo” onde foi criado um sistema globalizado direcionado por pouquíssimos atores, sendo que alguns deles são corporações transacionais, convivendo com uma grande maioria de países, e suas respectivas comunidades, alocados numa posição periférica, atuado como coadjuvante no cenário político-econômico internacional. O modelo neoliberal presente na atual economia de mercado globalizado é incapaz de atender o desenvolvimento humano de modo equitativo e eficaz, gerando, assim, as desigualdades econômicas, sociais, culturais e política (FREY, 2001; KAUCHAKJE, 2002; e SANTOS, 1997).

Há uma projeção, no capítulo 18 do texto da Agenda 21 Global, que até 2025 mais de 60% da população mundial estará vivendo em zonas urbanas, compreendendo 5 bilhões de pessoas. E neste contexto será necessário aos governantes lançar uma atenção especial sobre os recursos hídricos, uma vez que “[...] uma oferta de água confiável e o saneamento ambiental são vitais para proteger o meio ambiente, melhorando a saúde e mitigando a pobreza” (CNUMAD, 2001, p. 158).

O adensamento urbano dos países em desenvolvimento mesmo dispendo de volume considerável de recursos hídricos, como é o caso do Brasil, foi promovido de forma desordenada, seja pela falta de recursos financeiros, e, ou, técnicos, lançando parte da população em zonas periféricas, carentes de infraestrutura, cenário este que resultou na incidência de doenças parasitárias e infecciosas, por meio da contaminação resultante da poluição generalizada (BARBOSA, 1995, p. 195; HOGAN, 1995, p. 163).

Mesmo o Brasil se tratando de um País em desenvolvimento, com uma sociedade desigual, com graves problemas de distribuição de riquezas, no tocante à organização institucional o texto constitucional legitimou o cidadão a apresentar os seus interesses no processo de formulação da agenda da política pública de gestão de recursos hídricos. Cabe ao poder público legitimado pelo ordenamento jurídico vigente proteger os interesses dos seus cidadãos. O fluxo de informações e complexidade de valores e interesses existentes no interior das comunidades, cada vez mais complexas, faz com que a influência da opinião pública, seja interna ou externa, impacte nas ações de proteção da qualidade do patrimônio natural nacional, para as atuais e futuras gerações, uma vez que “[...] o uso racional dos recursos, o respeito pelo patrimônio



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

natural nacional, políticas territoriais não dilapidadoras, tudo passa pelo controle que a sociedade exerce sobre o Estado” (MORAES, 1997 p. 42). E tal controle, no interior de um Estado Democrático está previsto, inclusive, de modo direto na sua Lei Maior.

O texto constitucional determina à União a criação de um sistema nacional de gestão de recursos hídricos, conforme o conteúdo do seu Artigo 21, Inciso XIX (ABERS; JORGE, 2006). O mesmo texto constitucional ainda compartilhou entre a União, Estados, e Municípios a defesa dos recursos naturais, inclusive dos recursos hídricos, como está expresso no seu Artigo 23, Incisos VI, VII, XI.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos, que integra a Política Nacional de Recursos Hídricos, foi influenciado pela Agenda 21 Brasileira a qual vislumbra a participação de setores da sociedade civil na gestão dos recursos naturais (PNRH, 2006, p. 45). Desta referida agenda é convenionado que “[...] o planejamento governamental deve ser um processo de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade” (Agenda 21 Brasileira, 2004, p. 01). Tal posicionamento já era identificado nos fundamentos da Lei Federal n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A estrutura criada pela política nacional de gestão dos recursos hídricos colocou o usuário numa posição de relevância ao longo do processo de gestão de tais recursos (PNRH, 2006, p. 26). É uma inovação dentro do poder público brasileiro que ao longo da sua evolução institucional estava amparado basicamente na tecnocracia, mas seguindo tendências internacionais e a retomada da democracia ao longo da Década de 1980, foi possível envolver outros atores na formulação da agenda, que só é possível, no caso aqui estudado, com a adoção de estruturas representativas dos usuários, formando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), o qual é composto (PNRH, 2006, p. 31):

- Pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), o qual se trata do órgão superior da referida política pública e está vinculado à Presidência da República;
- Pela Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é órgão integrante do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme o determinado no Artigo 45, da Lei Federal n. 9.433/1997;



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
 V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
 17 a 19 de novembro de 2020

- Pela Agência Nacional de Águas (ANA), encarregada de implementar a política nacional dos recursos hídricos em conjunto com os demais órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme a Lei Federal n. 9.984/2000;
- Pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH), que são formados nas respectivas unidades da federação, assim como o Distrito Federal, com função deliberativa nos limites estaduais;
- Pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), que são os órgãos colegiados locais com área de atuação na jurisdição abrangente de determinada bacia hidrográfica;
- As agências de água e as entidades delegatárias, que tem suas atribuições descritas no Artigo 44 da Lei Federal n. 9.433/1997, servindo como suporte (administrativo, técnico e financeiro) aos comitês de bacias;
- E os demais componentes do SINGREH, que são os próprios municípios, os órgãos estaduais e federal de meio ambiente, e dos órgãos estaduais de gestão dos recursos hídricos.

Tomando como exemplo a aposição do ente federativo do Estado do Paraná dentro do referido Sistema Nacional, o Artigo 33 da Lei Estadual n. 12.726/99 instituiu a política estadual de recursos hídricos, o chamado Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR), que se compõe:

- Pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/PR), que se trata de um órgão deliberativo e normativo central do sistema;
- A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como órgão executivo gestor e coordenador central do sistema;
- Os Comitês de Bacia Hidrográfica, como órgãos regionais e setoriais deliberativos e normativos das bacias hidrográficas do Estado;
- As Agências de Água, os consórcios e associações, como unidades executivas descentralizadas.

No interior deste sistema complexo de gestão de recursos hídricos que se desdobra no âmbito federal, regional e local, também é observada a atuação de diversos atores, seja defendendo os interesses de modo individual, ou, como é comumente observado, de forma coordenada, sendo tais atores representantes de grandes empresas ou comunidades afetadas pela disponibilidade de água, haja vista os diversos usos dos recursos hídricos e do conflito de interesses de cada setor usuário de água. Tais setores estão divididos, atendendo aos fins da política nacional de recursos hídricos, conforme a natureza do consumo, ou seja, em: saneamento, agricultura e pecuária, geração de energia, indústria, transporte aquaviário, aquicultura e pesca, e, finalmente, turismo e lazer (PNRH, 2006, p. 75).

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) pode ser entendido como uma política pública complexa que envolve diversos órgãos, recursos e setores com interesses próprios, mas a forma de elaborar o manejo dos referidos recursos hídricos encontrou nos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica o órgão mais próximo das realidades locais (PNRH, 2006). A atuação de tais comitês tem como objetivo criar um cenário participativo e deliberativo dos usuários envolvidos, tendo nas Agências de Bacia o ‘braço executivo’ do respectivo comitê (ABERS; JORGE, 2006). Para que não houvesse conflitos na atuação dos



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

diversos comitês criados no interior do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Lei Federal n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, a qual trata da Política Nacional de Recursos Hídricos, no seu Artigo 37, determina que a área de atuação de um Comitê compreenda “a totalidade de uma bacia hidrográfica”, ou seja, limitando a sua atuação espacial para que não interfira nas demais bacias hidrográficas espalhadas no território nacional. E os temas debatidos no interior do respectivo comitê estão descritos no Artigo 38, da referida Lei Federal.

Conforme esta legislação, metade dos membros que compõem os comitês de bacia hidrográfica são oriundos dos poderes executivos da União, Estados-membro, Distrito Federal, e Municípios, sendo que os demais são representados por usuários e organizações civis engajadas no debate sobre o uso dos recursos hídricos. Tal estrutura interna vis trazer um equilíbrio numérico de atores, compondo um ambiente mais democrático e participativo (NOGUEIRA, 2002).

Cabe destacar que a maior parte da população brasileira reside nas cidades, onde uma melhor qualidade de vida está associada à qualidade da disponibilidade dos serviços de água e esgotamento sanitário, ou seja, pensar num modo sustentável de consumir os recursos hídricos nacionais carece de “[...] uma nova dinâmica para o planejamento e para a realização de ações de saneamento [...] de forma integral e coordenada” (LIBÂNIO; CHERNICHARO; NASCIMENTO, 2005, p. 227). É presumível que a atenção aos interesses das comunidades espalhas pelo território se faz pelo surgimento de conflitos e a busca dos próprios interesses num ambiente coletivo notadamente repleto de contradições. A forma coordenada de ação é uma estratégia que se mostra eficiente na reivindicação de direitos no interior de sociedade complexas.

2.3 O modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou modelo de Coalizões de Defesa (MCD)

O *Advocacy Coalition Framework* – ACF, proposto por Sabatier no final da década de 1980 coloca em ênfase a informação técnica na proposição das políticas públicas, por conseguinte evidencia as diferentes naturezas dos atores envolvidos no processo.

De acordo com Capelari et al. (2015), o modelo visa a compreensão da formulação e os padrões de mudanças nas políticas públicas num lapso temporal de no mínimo de uma década, por entender que as políticas na contemporaneidade são complexas, pois envolvem conflitos de metas, disputas técnicas, e envolvem múltiplos atores dos variados níveis de governo.

O ACF é um processo que influencia a política pública para causar a mudança esperada. Para que ocorra são necessários vários agentes, visíveis e invisíveis, fazerem parte da formulação de uma política de interesse social ou direcionamento de recursos, levando em consideração a participação no processo decisório.

Para Capella e Brasil (2015), a terminologia coalizão empregada por Sabatier e Weible, indicam que os atores inseridos onde ocorrem discussões e debates são diferentes origens e níveis de governo. Destarte, os atores são motivados pela defesa de suas crenças, cujo nem sempre compartilham sinergicamente de posicionamentos predominantes nos programas e políticas de governo.



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

O ACF expande a visão tradicional, que englobava exclusivamente os relevantes participantes políticos como as comissões legislativas, as agências oficiais e líderes de grupos de interesses, e agrega as análises para acadêmicos, jornalistas, agentes de variados níveis de governo e outros atores especializados que de alguma forma potencialmente influentes na formulação e implementação da política Capelari et al. (2015).

“Dessa forma, o conceito de coalizões parece se aproximar do significado de comunidades políticas ao assumir que a especialização é tida como condição necessária para o indivíduo/grupo concorrentes influir no processo de formulação de políticas” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 68-69).

2.4 A efetiva atuação das coalizões dos usuários na política nacional de recursos hídricos

É sabido que o macro instituição denominada Estado é dotada de capacidade decisiva, com a concentração da soma de interesses e claros poderes, perpassando a ser o conjunto de regras que visa proteger e atender à vontade geral (SILVA et al., 2017). Por lado, para a política pública não se restringe e nem deve ser vista como monopólio governamental, pois este, sozinho, dificilmente conseguirá atender as demandas sociais. Tanto o governo, o mercado e a sociedade como um todo têm papel relevante na constituição de uma política pública, consequentemente, na resolução de um problema público.

Para atender as áreas de carência social é proeminente a usabilidade das políticas públicas como diretriz a partir de soluções eficazes o problema público. Nesse sentido, a política pública pode ser vista como uma intervenção para a resolução de um problema e para que a mesma seja bem-sucedida Silva et al. (2017), destaca as três dimensões *polity*, *politics* e *policy*, fundamentais, para a elaboração de uma política pública.

O ato de elaboração das políticas públicas, compreende a identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (SILVA et al., 2017). Enquanto para Santos (2016), os processos que conformam as políticas públicas, a saber, identificação dos problemas; formulação de propostas, ou da agenda de propostas; legitimação da política (busca de apoio político); implementação da política; e, a avaliação.

A estabilidade institucional é promovida pela Constituição Federal do Brasil de 1988, trazendo que a organização político-administrativa conta com os entes da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos caracterizados como entidades autônomas, com equilíbrio ao arcabouço federativo (SILVA et al., 2017). Essa descentralização política permite que as demandas sociais sejam levadas aos tomadores de decisão em nível municipal, distrital estadual ou federal.

No que concerne a um cruzamento entre o povo e a gestão pública, isto é, quebrar de barreira, é possível por meio do *advocacy*, que tem como sentido reivindicar direitos de grupos da sociedade, sejam no processo de criar, melhorar ou implementar as políticas públicas. Diante o exposto, a *advocacy* vai além de defender uma causa perante o poder público, se configura como um exercício prático da cidadania.

À luz do modelo teórico de Sabatier, utilizado no processo de análise de políticas públicas, com ênfase no Brasil, é necessário identificar o processo histórico que consolidou a sociedade nacional.



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

O Brasil ao longo da sua evolução, notadamente no último século, consolidou-se num “Estado Burguês de Direito” que evolui de um modelo escravocrata e colonial estrativista passando para uma sociedade hierarquizada numa estrutura institucional-burocrática a qual diluiu os limites do patrimônio privado com os do poder público, ou seja: “[...] o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia” (FAORO, 1995, p. 736). Tal cenário colaborou com o distanciamento de grande parte da sociedade brasileira dos assuntos de interesse público, uma vez que o patrimonialismo é “[...] a incapacidade ou a relutância de o príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (PEREIRA, 1998, p. 26).

No caso do uso dos recursos hídricos a posição dos interesses na arena decisória deixou de considerar os anseios de grande parte da população, que sofreu os impactos das decisões políticas e gerenciais justamente quando o País estava se industrializando e urbanizando, como pode ser citado o caso do setor hidroelétrico em relação aos moradores das áreas inundadas, que foram obrigados, estes últimos, a se organizarem na segunda metade da década de 1970 em movimentos sociais destinados a atender os seus interesses então agredidos (VAINER, 1996). No mesmo período também foi constatado a falta de canais de negociação envolvendo os diversos interesses sobre o espaço urbano, resultando na baixa qualidade de vida de populações como no caso de Cubatão onde o foram registradas grandes concentrações de chumbo e mercúrio nos corpos aquáticos (BARBOSA, 1995).

Criar canais participativos nas políticas públicas brasileiras ainda não é uma garantia de efetivo engajamento dos diversos setores da sociedade, uma vez que a elite nacional representa seus interesses, e os técnicos, na condição de funcionários públicos, reproduzem uma cultura arraigada de “saber o quê é melhor para todos”, mesmo diante das constantes mudanças das condições e interações sociais (MACHADO, 2003, p. 130).

4. Análises e discursões

É sabido que o macro instituição denominada Estado é dotada de capacidade decisiva, com a concentração da soma de interesses e claros poderes, perpassando a ser o conjunto de regras que visa proteger e atender à vontade geral (SILVA et al., 2017). Por lado, para a política pública não se restringe e nem deve ser vista como monopólio governamental, pois este, sozinho, dificilmente conseguirá atender as demandas sociais. Tanto o governo, o mercado e a sociedade como um todo têm papel relevante na constituição de uma política pública, consequentemente, na resolução de um problema público.

Para atender as áreas de carência social é proeminente a usabilidade das políticas públicas como diretriz a partir de soluções eficazes o problema público. Nesse sentido, a política pública pode ser vista como uma intervenção para a resolução de um problema e para que a mesma seja bem-sucedida Silva et al. (2017), destaca as três dimensões *polity*, *politics* e *policy*, fundamentais, para a elaboração de uma política pública.

O ato de elaboração das políticas públicas, compreende a identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (SILVA et al., 2017). Enquanto para Santos (2016), os processos que conformam as políticas públicas, a saber, identificação dos problemas; formulação de propostas, ou da agenda de



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

propostas; legitimação da política (busca de apoio político); implementação da política; e, a avaliação.

A estabilidade institucional é promovida pela Constituição Federal do Brasil de 1988, trazendo que a organização político-administrativa conta com os entes da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos caracterizados como entidades autônomas, com equilíbrio ao arcabouço federativo (SILVA et al., 2017). Essa descentralização política permite que as demandas sociais sejam levadas aos tomadores de decisão em nível municipal, distrital estadual ou federal.

No que concerne a um cruzamento entre o povo e a gestão pública, isto é, quebrar de barreira, é possível por meio do *advocacy*, que tem como sentido reivindicar direitos de grupos da sociedade, sejam no processo de criar, melhorar ou implementar as políticas públicas. Diante o exposto, a *advocacy* vai além de defender uma causa perante o poder público, se configura como um exercício prático da cidadania.

À luz do modelo teórico de Sabatier, utilizado no processo de análise de políticas públicas, com ênfase no Brasil, é necessário identificar o processo histórico que consolidou a sociedade nacional.

O Brasil ao longo da sua evolução, notadamente no último século, consolidou-se num “Estado Burguês de Direito” que evolui de um modelo escravocrata e colonial estrativista passando para uma sociedade hierarquizada numa estrutura institucional-burocrática a qual diluiu os limites do patrimônio privado com os do poder público, ou seja: “[...] o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia” (FAORO, 1995, p. 736). Tal cenário colaborou com o distanciamento de grande parte da sociedade brasileira dos assuntos de interesse público, uma vez que o patrimonialismo é “[...] a incapacidade ou a relutância de o príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (PEREIRA, 1998, p. 26).

No caso do uso dos recursos hídricos a posição dos interesses na arena decisória deixou de considerar os anseios de grande parte da população, que sofreu os impactos das decisões políticas e gerenciais justamente quando o País estava se industrializando e urbanizando, como pode ser citado o caso do setor hidroelétrico em relação aos moradores das áreas inundadas, que foram obrigados, estes últimos, a se organizarem na segunda metade da década de 1970 em movimentos sociais destinados a atender os seus interesses então agredidos (VAINER, 1996). No mesmo período também foi constatado a falta de canais de negociação envolvendo os diversos interesses sobre o espaço urbano, resultando na baixa qualidade de vida de populações como no caso de Cubatão onde o foram registradas grandes concentrações de chumbo e mercúrio nos corpos aquáticos (BARBOSA, 1995).

Criar canais participativos nas políticas públicas brasileiras ainda não é uma garantia de efetivo engajamento dos diversos setores da sociedade, uma vez que a elite nacional representa seus interesses, e os técnicos, na condição de funcionários públicos, reproduzem uma cultura arraigada de “saber o quê é melhor para todos”, mesmo diante das constantes mudanças das condições e interações sociais (MACHADO, 2003, p. 130).



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

5. Conclusões finais

Restou demonstrado que a criação de canais participativos não são suficientes para atender aos interesses das comunidades envolvidas e afetadas, uma vez que há a tendência de prevalecer no interior dos comitês a vontade dos técnicos melhores informados, em detrimento dos demais usuários oriundos das comunidades, carecendo, assim, de um amadurecimento da experiência participativa em tais ambientes com a redefinição do papel de poder em que se situam os peritos em relação aos leigos, sendo que a melhora no acesso à informação é a base deste processo (JACOBI, 2005).

Cabe destacar a crescente interação do poder público com o cidadão comum, haja vista as crescentes demandas, notadamente no interior dos municípios, forçando a criação de uma cultura onde o cidadão esteja cada vez mais envolvido e informado (REZENDE; CASTOR, 2005). No caso da política de recursos hídricos e as experiências de gestão participativa, surge a oportunidade real de amadurecimento nas relações sociais onde possa se consolidar ambientes de solidariedade e cooperação entre diversos atores, desenvolvendo, assim, uma “solidariedade e aprendizagem institucional” (FREY, 2003, p.173).

A questão é que se tais canais não são suficientes para atender aos diversos interesses da população, a sua supressão é uma atitude ainda pior a ser tomada. O caminho para encontrar maior equidade nas relações é o do amadurecimento institucional da democracia brasileira que se faz por meio da estabilidade política e clareza nas regras do “jogo do poder”.

6. Referências bibliográficas

- ABERS, R; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 2, p. 1-27, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 26 jul. 2019.
- BARBOSA, S. R. da C. S. Ambiente, qualidade de vida e cidadania. Algumas reflexões sobre regiões urbano-industriais. In: HOGAN, D. J. e VIEIRA. P. F. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995, ps. 193-210.
- BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 1994.
- BRANCO, S. M. **Água: origem, uso e preservação**. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 2003. Coleção polêmica.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de jul. 2019.
- _____. Lei Federal n. 10.257 (2001). **Lei da Política Urbana (Plano Diretor)**. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de jul. 2019.
- _____. Lei Federal n. 9.433 (1997). **Plano Nacional dos Recursos Hídricos**. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de jul. 2019.
- _____. Lei Federal n. 10.257 (2001). **Lei da Política Urbana (Plano Diretor)**. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de jul. 2019.



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006, 80p.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. Brasília: MMA, 2004, 127p.

CAPELLA, A. C. N; Brasil, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos**, São Paulo (SP) jan./mar., p. 57-76, mar. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n101/0101-3300-nec-101-0057.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

CAPELARI, M. G. M., ARAÚJO, S. M. V. G., Calmon, P. C. D. P. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa/MG, v.7, n° 2, abr/jun. 2015, 91-99. Disponível em:

<<https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4637/2409>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

CNUMAD, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). **Agenda 21**. Curitiba: IPARDES, 2001.

DINIZ, M. H. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 6ª ed., atual. São Paulo: Saraiva, 1994.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Vol. II - 11ª ed. - São Paulo: Globo, 1995.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade, revista de sociologia política**, Florianópolis: UFSC: Cidade Futura, v. 01, n. 05, p. 117-136, out. 2004, Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR, n. 21, p. 165-185, nov. 2003, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782003000200011&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, ano IV, n. 09, p. 134, set. 2001.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2001000900007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.15, p. 83-96, nov. 2000, Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a06n15.pdf> >. Acesso em: 26 jul. 2019.

FURTADO, C. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz & Terra, 2002.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, Vol. 46, Issue 01, December 1992, pp 1 – 35.

HOGAN, D. J. Migração, ambiente e saúde nas cidades brasileiras. In HOGAN, D. J. e VIEIRA, P. F. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995, ps. 149-167.

JACOBI, P. R. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. In DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.). **Administrando a**



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: SENAC, 2005, ps. 81-88.

KAUCHAKJE, S. **Participação social no Brasil diante da desestruturação das políticas sociais:** novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para compor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias. Revista *Emancipação*, n. 1, p. 159-176. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2002.

LIBANIO, P. A. C; CHERNICHARO, C. A. de L; NASCIMENTO, N. de O. **A dimensão da qualidade de água:** avaliação da relação entre indicadores sociais, de disponibilidade hídrica, de saneamento e de saúde pública. *Eng. Sanit. Ambient.*, Rio de Janeiro, v. 10, n.3, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 26 jul. 2019.

MACHADO, C. J. S. **Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios.** *Ambient. soc.*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 121-136, jul/dez, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a08v06n2.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

MEDEIROS, E. A. de; GOMES, R. C. Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 1-22, fev. 2019. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v53n1/1982-3134-rap-53-01-1.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

NOGUEIRA, D. A representação da sociedade civil na gestão de recursos hídricos: um estudo de caso do comitê do rio das velhas. IN: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 1, 2002, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br>> Acesso em: 10 jul. 2019. PEREIRA, L. C. B. **Gestão do setor público:** estratégia e estrutura para um novo Estado. IN: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 21-38.

REZENDE, D. A; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal:** empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RHODES, R. A. W. Policy Network Analysis. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin. **The Oxford Handbook of Public Policy.** 2008. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

Santos, M. P. G. dos. **Políticas públicas e sociedade.** 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC. Brasília – DF. CAPES: UAB, 2016. SILVA, A. G. F. da. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan/abr. 2017. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/72132/41081>>. Acesso em: 03 jul. 2019. SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.



II *Sustentare* – Seminário de Sustentabilidade da PUC-Campinas
V WIPIS – Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade
17 a 19 de novembro de 2020

VAINER, C. B. População, meio ambiente e conflito social na construção de hidroelétricas. In: MARTINE, George (Org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições**. 2ª ed. Campinas: Unicamp, 1996, p. 183-207.

WEIBLE, C. M; SABATIER, P. A. A. Guide to the Advocacy Coalition Framework. FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. SIDNEY, Mara S. (Orgs.) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2007. pp. 123-136.