



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional

Aline Machado da Matta

**A Governança Global é uma realidade possível para a atual arquitetura
institucional dos recursos hídricos no processo de cooperação na bacia
amazônica?**

Brasília
2013

ALINE MACHADO DA MATTA

A Governança Global é uma realidade possível para a atual arquitetura institucional dos recursos hídricos no processo de cooperação na bacia amazônica?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi

Brasília
2013

Matta, Aline

A Governança Global é uma realidade possível para a atual arquitetura institucional dos recursos hídricos no processo de cooperação na bacia amazônica?/ Aline Machado da Matta / Brasília, 2013.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares.

Área de Concentração: Desenvolvimento e Cooperação Internacional

1. Governança Global 2. Recursos Hídricos 3. Região Amazônica

Aline Machado da Matta

A Governança Global é uma realidade possível para a atual arquitetura institucional dos recursos hídricos no processo de cooperação na bacia amazônica?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi (Orientadora)
CEAM – UnB

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho
Instituto de Relações Internacionais – UnB

Prof. Dr. Umberto Euzébio
CEAM – UnB

Profa. Dra. Leides Barroso Azevedo Moura
CEAM – UnB (Suplente)

Brasília, 21 de agosto de 2013.

Dedico este trabalho ao meu amor, amigo e companheiro, Fernando Antunes, aos meus pais, aos meus avós, à minha família e aos meus amigos. Dedico, também, aos meus dois tesouros preciosos: meu sobrinho Eduardo que veio ao mundo enchendo de amor os nossos corações e trazendo grande emoção ao término deste Mestrado e minha afilhada Beatriz, que enche de luz e de alegria a vida de todos ao seu redor.

AGRADECIMENTOS

Agradecer pode parecer tarefa fácil, e talvez até o seja, mas, para mim, difícil mesmo é conseguir mencionar, em tão poucas linhas, tantas pessoas importantes que me ajudaram nessa longa trajetória.

Para não esquecer ninguém, faço aqui um agradecimento especial a toda a minha família, aos meus queridos amigos e aos meus colegas de mestrado que, em algum momento, direta ou indiretamente, contribuíram para que este momento fosse possível.

Os desafios foram muitos, e só quem esteve por perto o bem sabe. Os nomes que cito nas próximas linhas têm meu reconhecimento e minha infinita gratidão pelo apoio determinante que deram nessa fase que se encerra com a conclusão deste trabalho. Eles foram o alicerce que me permitiu chegar até aqui.

Agradeço aos meus pais, Arlindo Longaretti da Matta e Verônica Machado da Matta, e a meu irmão, Mario Milane da Matta Neto, por compreenderem a ausência sentida, o silêncio consentido, as comemorações perdidas, os momentos passados.

Agradeço ao meu amor, companheiro e amigo, Fernando Antunes, pela compreensão e pelo apoio em todos os momentos, por não me deixar desistir, por mostrar que é possível ir além quando parece não ser possível prosseguir, por acreditar na minha vitória mesmo quando ela parecia tão distante.

Agradeço à minha amiga, professora e orientadora, Fatima Makiuchi, não só pelo conhecimento compartilhado, mas pela infinita paciência, compreensão e carinho nos momentos mais difíceis que enfrentei no percurso do caminho. Esta professora foi realmente Mestre e se tornou o diferencial entre o poder e o fazer: não se abalou com os percalços e não permitiu que as “surpresas” da vida me roubassem dessa maravilhosa e desafiadora jornada.

Agradeço aos queridos professores Antônio Jorge Ramalho, que sempre foi, antes de tudo, um conselheiro e grande amigo, e Umberto Euzébio, que acompanhou meu projeto desde o seu início, ambos com interesse e importantes contribuições.

Agradeço a Deus pela fé inabalável, pela força infinita e pela sua luz misericordiosa que me permitiram continuar e chegar ao fim desta etapa.

*“O correr da vida embrulha tudo.
A vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem”.*

(João Guimarães Rosa)

RESUMO

Esta dissertação de mestrado visa a compreender a dinâmica, a influência e a importância de determinados mecanismos de governança de recursos hídricos e sua relação com a governança global da água, em especial na gestão compartilhada de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços na bacia Amazônica. A pesquisa analisou a atuação do UN-Water, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) vinculada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), além de políticas públicas e de desenvolvimento do setor de recursos hídricos para aquela região. A metodologia adotada envolveu não só levantamento bibliográfico, mas também a aplicação de questionários em um painel de especialistas. Os resultados irão demonstrar que, no cenário da bacia Amazônica, a OTCA é o mecanismo atual com maior estrutura nodal para a governança de recursos hídricos, apesar de suas deficiências e de não ser a mesma uma organização dedicada exclusivamente a recursos hídricos. Apesar dos desafios e dificuldades existentes para a governança global da água, a importância estratégica da bacia do rio Amazonas tanto para o desenvolvimento brasileiro quanto para a sustentabilidade global demonstrou que o fortalecimento institucional dos mecanismos existentes ou surgimento de novas institucionalidades é pressuposto básico para o futuro da governança da água e do maior desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Governança Global. Recursos Hídricos. Região Amazônica.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand the dynamics, the influence and the importance of certain mechanisms of global water governance and its relationship with global water governance, especially those concerning to the management of shared and cross-border rivers in the Amazon basin. The study analyzes the work of UN-Water, the Amazon Cooperation Treaty Organization (OTCA) and the Technical Management Committee of Transboundary Water Resources (CTGRHT) of the National Water Resources Council (CNRH). It also overlooks the Brazilian public policy and the development of water sector in the region. The methodology was based not only on literature, but also on the application of questionnaires to a panel of experts. The results will show that, in the scenario of the Amazon basin, OTCA is recognized as the current mechanism with higher nodal structure for the water governance in the region, despite its shortcomings and the fact that this Organization is not exclusively dedicated to water resources. Despite the challenges and difficulties for the global water governance, the strategic importance of the Amazon River basin for both Brazilian development and global sustainability have demonstrated that the institutional strengthening of existing mechanisms or the creation of new ones can become a basic assumption for the future governance of water and the largest regional development.

Key-words: Global Governance. Water Resources. Amazon Region.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Estrutura Organizacional do UN-Water	67
FIGURA 2: Governança Global da Água com o UN-Water como um nó estrutural	69
FIGURA 3: Composição da CTGRHT	102
FIGURA 4: Gestão de Recursos Hídricos na Bacia Amazônica	109
FIGURA 5: Escala de resposta ao Questionário	115

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Distribuição da água doce superficial no mundo	20
GRÁFICO 2: Distribuição da água doce superficial no continente americano	21
GRÁFICO 3: Obstáculos à coordenação no nível federal	106
GRÁFICO 4: Obstáculos à coordenação vertical de modo geral	107
GRÁFICO 5: Principais desafios à formulação de políticas públicas de recursos hídricos	107
GRÁFICO 6: Perfil Institucional dos Entrevistados	115
GRÁFICO 7: Atuação do UN-Water	122
GRÁFICO 8: Atuação da OTCA	127
GRÁFICO 9: Atuação da CTGRHT	130
GRÁFICO 10: Atuação do Brasil – Políticas Públicas e Desenvolvimento	133

LISTA DE MAPAS

MAPA 1: Bacias Hidrográficas Internacionais na América do Sul	22
MAPA 2: Produção Hídrica e Disponibilidade Hídrica	23
MAPA 3: Regiões Hidrográficas do Brasil	78
MAPA 4: Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas	79

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Modelos de ação coletiva contra modelos de práticas sociais	37
QUADRO 2 – Principais Tratados e Convenções e sua relação com Recursos Hídricos	53
QUADRO 3: Principais Programas e Fundos no Sistema ONU e sua relação com recursos hídricos	55
QUADRO 4: Principais Agências da ONU e sua relação com recursos hídricos	57
QUADRO 5: Principais Mecanismos Interagências e sua relação com recursos hídricos	59
QUADRO 6: Outras instituições e sua relação com recursos hídricos	61
QUADRO 7: Principais Plataformas Multi-Stakeholders	64
QUADRO 8: Número e percentuais de atores analisados, por grupo e setor	90
QUADRO 9: Órgãos do Poder Público Federal atuantes na MDA	91
QUADRO 10: Órgãos dos Poderes Públicos Estaduais atuantes e estratégicos na MDA.	93
QUADRO 11: Órgãos dos Poderes Públicos Estaduais de alta relevância atuantes na MDA.	94
QUADRO 12: Instituições representativas dos Poderes Públicos Municipais atuantes na MDA.	95
QUADRO 13: Organizações não governamentais atuantes na MDA.	97
QUADRO 14: Organizações Indígenas atuantes para a gestão dos recursos hídricos na MDA.	98
QUADRO 15: Atuação do UN-Water	118
QUADRO 16: Atuação da OTCA	123
QUADRO 17: Atuação da CTGRHT	128
QUADRO 18: Atuação do Brasil – Políticas Públicas e Desenvolvimento	131

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Capacidade de Armazenamento, população total e capacidade <i>per capita</i> por região hidrográfica (RH)	77
TABELA 2: Levantamento de Atores no PPA 2012-2015.	100
TABELA 3: Perfil das principais instituições visitadas e de conhecimento dos entrevistados.	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANA – Agência Nacional de Águas
ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário
BM – Banco Mundial
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBD – Convenção sobre Diversidade Biológica
CEB - The UN System Chief Executives Board for Coordination
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CSIS - Center for Strategic and International Studies
CTGRHT - Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços
CTPNRH – Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra Seca
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
GEF – Fundo Mundial para o Meio Ambiente
GWI – Iniciativa para Governança da Água
GWP – Parceria Global da Água
IAHS - Associação Internacional de Ciências Hidrológicas
IDH - Associação Internacional de Pesquisas Hidráulicas
ILC – Comissão de Direito Internacional
IUCN – União Internacional para Conservação da Natureza.
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
MCID – Ministério das Cidades
MCTI – Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.
MI – Ministério da Integração
MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia
MPA – Ministério de Pesca e Aquicultura
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MT – Ministério dos Transportes
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM – Objetivos do Milênio das Nações Unidas
OIG – Organização Intergovernamental
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMM – Organização Meteorológica Mundial
OMS – Organização Mundial da Saúde
OMT – Organização Mundial do Turismo
ONG – Organização não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
IFAD – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
IHP – Programa Hidrológico Internacional
IPCC – Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos
PPA - Plano Plurianual
SBF – Secretaria de Biodiversidade e Floresta
SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
SNAPU – Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos
SNDC – Secretaria Nacional de Defesa Civil
SNIRH – Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SRHU – Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano
TCA – Tratado de Cooperação Amazônica
UE – União Europeia
UN-HABIT – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
UN-Oceans – Rede das Nações Unidas para áreas Oceânicas e Costeiras

UN-Water – Mecanismo de Cooperação das Nações Unidas para Água

UNCCD – Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação

UNGC – Pacto Global das Nações Unidas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNISDR - Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres.

UNCHE – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNDESA – Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais

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

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

WCD - Comissão Mundial de Barragens

WFP – Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas.

WRI - World Resources Institute

WSSD - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

WWC – Conselho Mundial da Água

SUMÁRIO

1. Introdução	19
2. Perspectiva Teórica da Governança da Água e suas interrelações conceituais.....	30
2.1 Perspectivas Teóricas	34
2.2 Abordagens Tradicionais e Teorias de Regimes Internacionais	34
2.3 O conceito de Governança Nodal	38
2.4 O Conceito de Governança da água	40
2.5 O Conceito de Desenvolvimento	41
2.6 A relação entre governança da água e desenvolvimento	42
3. A governança global da água: uma breve análise de contexto e do principal mecanismo de cooperação da ONU para recursos hídricos	47
3.1 Breve histórico da governança global da água	47
3.2 Os principais acordos estabelecidos e o papel dos principais atores na Governança Global da Água para o desenvolvimento	51
3.3 O UN-Water e sua atuação como mecanismo de coordenação	64
3.4 A situação atual da governança global da água	69
4. A governança da água na região amazônica.....	72
4.1 A importância estratégica da região Amazônica e os recursos hídricos .	72
4.1.1 <i>Região Hidrográfica Amazônica</i>	74
4.1.2 <i>Bacia Hidrográfica do rio Amazonas</i>	77
4.2 O processo de cooperação entre os países da Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas	79
4.2.1 <i>OTCA</i>	80
4.2.1.1 <u>Projeto Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas</u>	83
4.2.1.2 <u>Projeto Amazonas</u>	85
4.2.2 <i>Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana</i>	86
4.2.3 <i>Iniciativa MAP</i>	86
4.3 Os atores institucionais envolvidos nas relações de governança.....	88
4.3.1 <i>A atuação da Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços- CTGRHT</i>	100
5. A importância estratégica da governança da água na região amazônica para o desenvolvimento brasileiro.....	103
5.1 Políticas públicas e Planejamento Estratégico em Recursos Hídricos e o problema da fragmentação da temática na eficácia das políticas públicas brasileiras para a região.	103
5.2 A importância estratégica da cooperação regional das águas da Bacia do rio Amazonas para o Brasil.	109
5.3 Possíveis rebatimentos da Governança Global da Água na cooperação em recursos hídricos com os países amazônicos - principais resultados da pesquisa.	110
6. Conclusão.....	134
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICE	148

1. Introdução

Muitas de nossas ideias têm sido formadas não para atender às circunstâncias do século atual, mas para superar as circunstâncias dos séculos anteriores. De certa forma, tornamo-nos prisioneiros das nossas urgências e tendemos mais a buscar soluções imediatistas para as emergências cotidianas do que a planejar as ações que influenciarão nosso futuro. O agravamento dos desastres naturais e a crescente escassez hídrica demonstram a necessidade premente de um planejamento de longo prazo que melhor integre a agenda global com as prioridades das políticas públicas para água.

Atualmente, mais de um bilhão de pessoas, cerca de um sexto da população do planeta, vive em condições de insegurança hídrica ou de dificuldade de acesso para consumo diário das necessidades mínimas para assear, beber, limpar e cozinhar (CSIS,2005). Aproximadamente, um terço da população, ou 2,6 bilhões de pessoas, não tem acesso a saneamento básico (OMS/UNICEF,2004). Como resultado, milhões de pessoas, na maioria crianças, sofrem e morrem anualmente de doenças relacionadas à má qualidade da água (OMS/UNICEF, 2000,2004). Esta nova era de crise da água apresenta riscos e oportunidades importantes (CSIS,2005). Em 2050, prevê-se que uma em quatro pessoas viverá em um país com escassez hídrica (GARDNER-OUTLAW e ENGELMAN 1997, in CSIS, 2005).

A crescente escassez e a distribuição desigual da água estão causando divergências, às vezes, violentas, e se tornando um risco à segurança em várias regiões (BARLOW, 2009). Mais de 260 bacias fluviais são internacionais e 13 se dividem entre cinco ou mais países. As disputas surgem, principalmente, quanto ao montante a ser utilizado em cada país e quanto à incômoda questão das represas. Os países que retiram água das partes mais baixas dos rios ou de aquíferos compartilhados, por exemplo, dependem da cooperação dos vizinhos para continuar com um suprimento de boa qualidade. A boa nova é que, entre os países com problemas hídricos, tem havido mais do que o dobro de interações positivas do que negativas. Mesmo em tempos de guerra, alguns acordos foram mantidos. Exemplos disso foram as Comissões das Águas do Rio Indo, entre Índia e Paquistão, de 1960, e o Comitê do Rio

Mekong, estabelecido entre Tailândia, Camboja, Vietnã e Laos, em 1957 (CLARKE, 2005).

Ao lançar um olhar sobre o Brasil, observa-se que o País tem posição privilegiada no mundo, em relação à disponibilidade de recursos hídricos. Com 12% do total da distribuição de água doce superficial do mundo (Gráfico 1) e 28% do total da distribuição da água doce superficial do continente americano (Gráfico 2), o Brasil tem a vazão média anual dos rios em território brasileiro de cerca de 180 mil m³/s. Este valor corresponde à disponibilidade mundial de recursos hídricos que é de 1,5 milhões de m³/s (SHIKLOMANOV, 1998). Se forem levadas em conta as vazões oriundas em território estrangeiro e que ingressam no país (Amazônica – 86.321 mil m³/s; Uruguai – 878 m³/s e Paraguai 595 m³/s), a vazão média total atinge valores da ordem de 267 mil m³/s (18% da disponibilidade mundial).

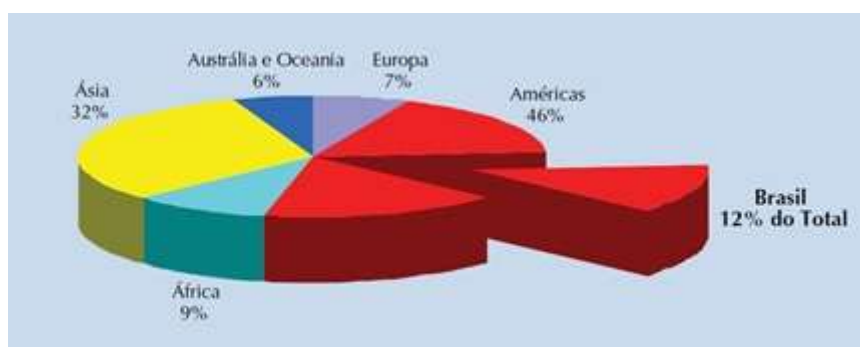


Gráfico 1: Distribuição da água doce superficial no mundo.
Fonte: Adaptado de UNESCO, 2003.

Apesar da aparente situação confortável do Brasil do que se refere a recursos hídricos, observa-se uma crescente preocupação do governo brasileiro em fortalecer suas relações e cooperação no que tange à gestão compartilhada de recursos fronteiriços e transfronteiriços. Esta preocupação não é só brasileira. Países da região amazônica e da região da bacia do prata, por exemplo, tem buscado estreitar a cooperação com o Brasil na área de recursos hídricos.

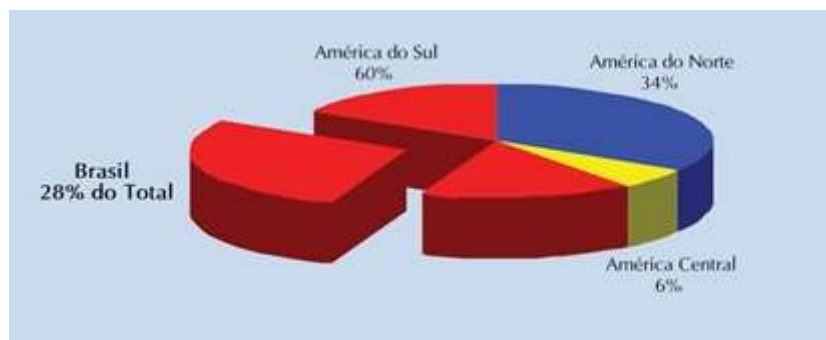


Gráfico 2: Distribuição da água doce superficial no continente americano.
Fonte: Adaptado de UNESCO, 2003

Desse modo, uma breve análise da inserção e da importância dos recursos hídricos brasileiros no cenário e no contexto das relações internacionais aponta para questões relevantes e singulares, principalmente no que se refere ao continente sul-americano.

O primeiro ponto de destaque remete à relevância geopolítica dos recursos hídricos na América do Sul, uma vez que definem a maior parte das fronteiras brasileiras. Recente estudo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República¹ destacou que o Brasil, possivelmente, se defrontará com novas questões de uso dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços num futuro próximo em virtude não só da maior fluidez das relações fronteiriças e do aprofundamento da integração sul-americana, mas também dos grandes projetos de infraestrutura (transportes e energia, por exemplo).

Desse modo, a interdependência hidrológica demonstra que a gestão integrada dos recursos hídricos é um fator de importância estratégica na relação entre os países e demais atores que, são, direta ou indiretamente, impactados pelo uso compartilhado dos mesmos. A abrangência geopolítica desta interdependência hidrológica na América do Sul pode ser observada no Mapa 1.

¹ O estudo “Água e Desenvolvimento Sustentável Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil” foi publicado em maio de 2013 e está disponível no sítio eletrônico www.sae.gov.br (Acesso em junho de 2013)

Mapa 1: Bacias Hidrográficas Internacionais na América do Sul.



Fonte: *Transboundary Freshwater Dispute Database, 2000.*

O segundo ponto refere-se à localização estratégica do Brasil em termos dos recursos hídricos regionais: encontra-se a jusante em relação à bacia Amazônica, onde, de acordo com dados da Agência Nacional de Águas (ANA), cerca de 54 afluentes drenam suas águas para terras brasileiras; e a montante da bacia do Prata, que congrega os países mais desenvolvidos da América do Sul². No Mapa 2, é possível observar a condição da disponibilidade hídrica brasileira a jusante da Bacia Amazônica e a montante da Bacia do Prata.

² Tudo que se encontra acima do ponto de referência subindo a correnteza do rio diz-se que se situa a montante (rio acima), enquanto tudo que está localizado entre ele e a foz de um curso d'água situa-se a jusante do ponto de referência, ou seja, rio abaixo (Queiroz, 2011).

Mapa 2: Produção Hídrica e Disponibilidade Hídrica.



Fonte: ANA, 2010.

Em estudo recente, Queiroz (2011) afirmou que, na Bacia Amazônica, foram identificadas relações de interdependência hidrológica, mas não fortes o suficiente para se pensar nesta região como um Complexo Hidropolítico plenamente constituído.

Esses dois pontos demonstram a importância estratégica dos recursos hídricos para o Brasil, tanto no seu aspecto mais geral (gestão integrada dos recursos hídricos) quanto no seu aspecto mais particular (questões relativas às águas fronteiriças e transfronteiriças).

Apesar desta importância estratégica, a viabilização de uma agenda global integrada que contemple recursos hídricos implica a revisão de valores e comportamentos arraigados na vida da sociedade contemporânea. A busca por maior equidade entre os múltiplos usos que impactam, direta ou indiretamente, na sustentabilidade da água pressupõe a observância de agenda global

fundamentada no equilíbrio entre os pilares ambiental, econômico, institucional e social.

Essa integração, no entanto, não parece ser tarefa fácil. Analisar, por exemplo, o contexto de atuação da UN-Water é fundamental para compreender as relações de governança da água entre países. O UN-Water é um organismo interinstitucional criado formalmente em 2003 pelas Nações Unidas para promover a coordenação das iniciativas referentes a recursos hídricos do sistema ONU (Organização das Nações Unidas) entre suas agências e parceiros externos, com especial enfoque nas metas de água doce e de saneamento. Ao mesmo tempo, esta análise é extremamente complexa, em virtude da grande fragmentação da temática da água que perpassa as agências do Sistema ONU, e não se encerra em si mesma. Há uma nova realidade que envolve não apenas países, mas também organizações não governamentais do setor, empresas e sociedade civil.

No contexto regional, a atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) tem sido importante para as relações de governança da água. Ainda que sua finalidade constitutiva não envolva diretamente o uso sustentável dos recursos hídricos, o tema água é parte integrante da sua agenda estratégica de atuação. No Brasil, para além do Ministério de Relações Exteriores (MRE) que é o responsável pela política externa brasileira, existe a Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) criada no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Esta Câmara tem função de articulação com os órgãos federais da Administração Pública Brasileira no que tange aos rios fronteiriços e transfronteiriços para, entre outras funções, propor mecanismos de coordenação. Desse modo, compreender sua atuação pode ajudar a identificar os mecanismos de concertação para governança adotados pelo País para a bacia amazônica.

As organizações não governamentais talvez sejam as mais complexas e diversas entre os atores que concertam na governança da água (Estados, Organizações das Nações Unidas e ONGs). Apesar de haver um número expressivo de ONGs registradas no Sistema ONU com o status de observadores, por exemplo, estas organizações tendem a se especializar em uma das cinco principais atividades que são comumente entendidas como

aptas para medidas de socorro: distribuição de alimentos, habitação, água, saneamento e saúde (DIEHL, 1997). A atuação desses atores tem funcionado como um elemento de pressão cada vez mais utilizado não só sobre Estados mas também sobre o próprio Sistema ONU.

No caso da bacia amazônica, foram identificadas diferentes ONGs que atuam na região com maior ou menor grau de vinculação com a sustentabilidade dos recursos hídricos e, também, grupos de representação indígena, em virtude da característica única da região em análise. Apesar de serem apresentados para destacar o nível de complexidade da concertação de atores para a governança da água, estes grupos não serão foco deste estudo. Tentar-se-á mapear os principais atores envolvidos nas articulações para governança na bacia amazônica e na formulação de políticas públicas de modo mais amplo.

A pesquisa procurou identificar as circunstâncias atuais das relações de Governança Global da Água e os arranjos institucionais de cooperação existentes na relação do Brasil com os países amazônicos no que se refere à governança das águas na bacia amazônica, uma vez que esta é estratégica para o processo de desenvolvimento brasileiro. A pesquisa permitiu compreender como ocorre a cooperação do Brasil com os países na região amazônica, analisando tanto a sua concepção e seu desenvolvimento ao longo do tempo quanto os desafios que se enfrentam atualmente a partir de uma perspectiva brasileira.

Nesse sentido, entende-se, em um primeiro momento, que o problema não está apenas em identificar os mecanismos atuais de governança da água na cooperação entre os países. Ele, também, reside em identificar como esses mecanismos podem impactar no futuro das relações de hidrodependência e quais as recomendações de estudos futuros que podem permitir uma melhor cooperação entre os países para um maior comprometimento com a sustentabilidade integrada dos recursos hídricos.

Vale ainda ressaltar um outro desafio. Profundas são as disparidades socioeconômicas entre as países localizados na região considerada nesta análise. Um questionamento que se faz é se mecanismos mais efetivos de governança podem ajudar a melhorar a cooperação para gestão integrada e

ambientalmente sustentável de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços na região amazônica, sendo que os países apresentam realidades distintas.

A Governança Global da Água pode permitir que as nações aprimorem estratégias mais eficazes de mitigação na área de recursos hídricos e inovem na elaboração de medidas de adaptação que antecipem futuros impactos antropogênicos. No entanto, o aprofundamento do debate acerca dos mecanismos de Governança Global da Água é recente na literatura brasileira e precisa ser mais bem estudado para que se identifiquem suas implicações à temática da sustentabilidade dos recursos hídricos.

Entende-se que o contexto atual necessita de uma análise aprofundada do tema água nas relações de governança internacionais. Sendo assim, o objetivo principal do estudo é entender os mecanismos de governança da água no sistema internacional, com especial atenção para atuação do Brasil na bacia Amazônica.

Para se alcançar o objetivo definido, adotou-se, para a metodologia de trabalho, a pesquisa qualitativa. Segundo Maanen (1996), a pesquisa qualitativa compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados, tendo por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social, tratando-se de reduzir a distância entre teoria e dados, entre contexto e ação. Em virtude da complexidade do tema proposto no presente trabalho e da distância existente entre teoria e dados e entre contexto e ação, considerou-se ser a pesquisa qualitativa, nesse caso, a que melhor responderia ao problema apresentado.

A pesquisa buscou, por meio de levantamento bibliográfico e entrevistas com um painel de especialistas, identificar e analisar os principais mecanismos de governança com influências ou repercussões nas relações de governança na Bacia Amazônica. Com base nesse levantamento e na pesquisa realizada, busca-se compreender as razões e os fatores que levam o Brasil, especialmente, a aprofundar suas relações de cooperação em recursos hídricos com os países da bacia amazônica e os desafios percebidos desta cooperação para governança global da água.

Como, segundo Manning (1996), o desenvolvimento de um estudo de pesquisa qualitativa supõe um corte temporal-espacial de determinado

fenômeno por parte do pesquisador, a delimitação do espaço geopolítico analisado com maior profundidade compreendeu o Sistema ONU, focado na atuação do UN-Water e a partir de sua criação (2003), e o processo de cooperação do Brasil com os países que compreendem a Bacia Hidrográfica Amazônica, com base na atuação regional da OTCA desde a criação do TCA (1978) e no âmbito interno da CTGRHT desde a sua criação (2000).

Este corte define o campo e a dimensão em que o trabalho será desenvolvido. O trabalho de descrição tem, assim, caráter fundamental em um estudo qualitativo, pois é por meio dele que os dados são coletados (MANNING, 1996). Esta coleta de dados foi feita apenas sob a perspectiva brasileira, ainda que envolvesse documentos de organismos internacionais e temporalidades distintas quando foi considerado necessário para uma contextualização histórica.

A parte metodológica que trata a elaboração e aplicação do questionário e seus resultados será apresentada mais a frente, no capítulo 5 do presente estudo. Isso porque os resultados do questionário foram incluídos neste estudo de forma a complementar e ir além das lacunas encontradas na pesquisa bibliográfica, seguindo assim uma sequência lógica de apresentação de resultados da estratégia documental e da estratégia de campo. Segundo Appolinário (2009), sempre que uma pesquisa se utiliza apenas de fontes documentais (livros, revistas, documentos legais, arquivos em mídia eletrônica, dentre outros documentos) diz-se que a pesquisa possui estratégia documental. Quando a pesquisa não se restringe à utilização de documentos, mas também se utiliza de sujeitos, diz-se que a pesquisa possui estratégia de campo.

Cellard (2008) explica que o pesquisador deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade. Desse modo, as principais fontes de pesquisa utilizadas na coleta de dados, de forma geral, são identificadas a seguir. Elas envolveram, dentre outros, a análise de:

- Bibliografia especializada sobre governança ambiental global, Governança Global da Água e gestão compartilhada de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços;

- Documentos oficiais de órgãos governamentais, órgãos dos países amazônicos contemplados na pesquisa e organismos internacionais;
- Legislação e planos federais e estaduais no Brasil sobre a temática;
- Acordos bilaterais e multilaterais sobre gestão de recursos hídricos ratificados pelo País;
- Convenções e demais atos internacionais assinados pelo Brasil na área de meio ambiente, desenvolvimento sustentável e recursos hídricos;
- Plano Plurianual do Governo Federal 2012-2015: identificação de programas, objetivos, metas e iniciativas que tratam especificamente ou têm forte impacto sobre as Políticas relacionadas à água na região amazônica.
- Plano Nacional de Recursos Hídricos-PNRH - 1ª revisão (2012), e estudos realizados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por meio da Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços; e
- Documentos oficiais elaborados por órgãos gestores nacionais, dos países amazônicos trabalhados ou de organismos internacionais (ONU, UN-Water, UNESCO, PNUMA, OTCA, Fórum Mundial da Água, dentre outros especificados na bibliografia).

Esta pesquisa documental baseou-se nas referências acima como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que fizeram com que seu conteúdo elucidasse determinadas questões e servisse de prova para outras. Em Cellard (2008), encontramos a informação de que a pesquisa documental, segundo Kelly apud Gauthier (1984), trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida.

Desse modo, dentre as etapas seguidas na realização do trabalho, foram realizados:

i) Mapeamento do quadro institucional global, regional e nacional (Brasil), com foco específico no UN-Water, na OTCA e na CTGRHT, incluindo a identificação dos atores institucionais e os mecanismos de cooperação em recursos hídricos;

ii) Levantamento de legislação vigente, normas ou acordos sobre governança global em recursos hídricos e as relações estabelecidas;

iii) Diagnóstico do cenário atual da governança global da água e dos mecanismos de cooperação em recursos hídricos na região delimitada.

Para apresentar os resultados encontrados com base na estratégia documental e na estratégia de campo, o presente estudo foi estruturado em cinco capítulos distintos. Na introdução, foram apresentadas a contextualização sobre a temática, as justificativas para o trabalho, o problema de pesquisa, o referencial teórico e a metodologia de pesquisa. Na primeira parte, será apresentada a perspectiva teórica do trabalho. Em seguida, a governança dos recursos hídricos será trabalhada no âmbito dos mecanismos de governança global adotadas pelas Nações Unidas, especificamente o UN-Water. Dando continuidade ao desenvolvimento da pesquisa, será contextualizada a importância estratégica dos recursos hídricos da bacia amazônica para o desenvolvimento brasileiro, destacando sua relevância no enfrentamento dos desafios do País no que concerne às demandas sociais, econômicas e ambientais crescentes de desenvolvimento na região Norte. Nele, serão tratadas as relações de governança da água na Bacia Amazônica, com destaque para mecanismos e relações de governança regionais adotados no âmbito da OTCA e o papel da Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Por último, serão apresentados os resultados da pesquisa de campo realizada com o painel de especialistas, seguidos das conclusões do trabalho, em que se espera responder quais foram os principais avanços na temática para a região em análise, os grandes desafios ao desenvolvimento de um processo de governança mais eficaz e integrado. Serão apresentados, também, as limitações da pesquisa e possibilidades de estudos futuros.

2. Perspectiva Teórica da Governança da Água e suas inter-relações conceituais.

Embora as questões da água sejam, tradicionalmente, vistas como problemas locais ou regionais, exigindo soluções a nível local ou regional, uma compreensão mais profunda da dimensão global das questões relacionadas com a água está começando a ganhar corpo na literatura científica (PAHL-WOSTL, et al., 2008). Este novo interesse científico vai além do entendimento global sobre o ciclo hidrológico e sua interligação com outros sistemas biofísicos para abranger os processos socioeconômico e político de governança global que realimentam o ciclo da água. Observa-se um crescente consenso na comunidade científica sobre o fato de que muitos problemas relacionados à água não podem ser tratados apenas no nível local, mas precisam ser abordados em um nível (sub) continental ou mesmo a nível global (CONCA, 2008; HOEKSTRA, 2006; SCHNURR, 2008).

Um olhar sobre a atual situação global da água é motivo de grande preocupação. Como já foi apresentado, mais de 1 bilhão de pessoas não têm acesso à água potável, 2,6 bilhões pessoas não têm acesso a saneamento adequado, e 2 milhões de crianças morrem anualmente.

Saúde e bem-estar dependem, em grande parte, do acesso da sociedade a vários bens e serviços fornecidos a partir dos ecossistemas de água doce (WWAP, 2009), mas inúmeros relatórios científicos destacam a precariedade destes ecossistemas vitais e identificam tendências globais alarmantes (MEA, 2003). Especula-se que os efeitos do desmatamento sozinhos serão responsáveis por colocar cerca de 3,5 bilhões de pessoas sob condições de estresse hídrico até o ano de 2025 (WRI, 2000).

Estes fatos dramáticos poderiam facilmente levar à falsa conclusão de que o mundo está ficando sem água - um cenário que é bastante improvável, considerando que a soma de todas as captações de água é, e continuará a ser, inferior ao limite de recursos renováveis a nível global (ZEHNDER, YANG, e SCHERTENLEIB, 2003). Muitos pesquisadores salientam o fato de que o mundo não está sofrendo de uma escassez física de água, mas sim de uma "escassez socialmente produzida" (BAKKER, 2007; SCHNURR, 2008). Mesmo que o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006 tenha reconhecido que

"a disponibilidade de água é uma preocupação para alguns países", continua afirmando que "a escassez no coração da crise mundial da água está enraizada no poder, na pobreza e na desigualdade, mas não na disponibilidade física" (PNUD, 2006).

Outra conclusão que pode ser questionada em face destes números alarmantes seria globalizar todos os problemas de água e exagerar na proposição de esforços globais para resolvê-los, quando na verdade muitas destas questões, mesmo que apareçam em uma escala global, são melhor tratadas em um nível "mais baixo", localizado no território.

Respeitar o princípio da subsidiariedade é de crucial importância para a gestão eficiente e eficaz da água e, portanto, é essencial distinguir claramente os problemas que têm um caráter verdadeiramente global, e outros que apenas ocorrem em uma escala global.

Não há, até o momento, nenhuma definição do que se constitui um "problema global", e, até mesmo, a identificação de características compartilhadas entre os problemas são comumente percebidos como provas globais de dificuldade (TANTER, 2008). No entanto, pensar em termos de causa e efeito pode ajudar a desenhar uma linha metodológica entre os problemas verdadeiramente globais e problemas generalizados.

Questões globais de água apresentam complexas ligações de causa e efeito, que muitas vezes se estendem por grandes distâncias no espaço e no tempo e tem um impacto em uma escala global. Estas ligações remotas, podem resultar em um desequilíbrio grave ou mesmo quebra de sistemas socioecologicamente dependentes de água" (HOFF, 2009).

A natureza destas conexões pode ser biofísica (por exemplo, mudanças climáticas, perda de biodiversidade, poluição e projetos de engenharia de larga escala), socioeconômica (por exemplo, o comércio de água virtual³ e as empresas de abastecimento de água transnacionais) ou institucional⁴ (por exemplo, convenções internacionais e subsídios para irrigação). Forças motrizes por trás de questões globais da água podem ser espacialmente

³ O comércio de água virtual refere-se ao comércio de produtos intensivos em água (para mais informações sobre este conceito, ver Alcamo et al, 2008; Hoekstra, 2006).

⁴ Para efeitos desta pesquisa, será adotada a definição de instituições de Oran Young. Young define instituições como "conjuntos de regras, procedimentos decisórios e programas que definem as práticas sociais, atribuem funções aos participantes nessas práticas e interações e guiam as interações entre os ocupantes de funções individuais" (Young, 2002)

concentradas ou difusas, mas são, em ambos os casos, percebidas como exógenas pelos indivíduos que sofrem suas consequências.

Problemas globais de água não são “globais”, simplesmente, porque são comuns, mas porque são movidos e interligados com outras dinâmicas globais que vão além do alcance do poder de tomada de decisão e gestão local, regional ou nacional (HOEKSTRA, 2006; PAHL-WOSTL, et al., 2008).

A escala geográfica dos motores socioeconômicos e políticos no “pano de fundo” das questões que envolvem recursos hídricos aumenta constantemente com a globalização em curso, sendo suscetível de agravar a vulnerabilidade dos ecossistemas e das sociedades em si (ALCAMO, et al, 2008;. MEE, DUBLIN, e EBERHARD, 2008).

Além disso, como Ünver (2008) observou, "as mais importantes decisões que impactam os recursos hídricos são muitas vezes tomadas em setores que não são especificamente de recursos hídricos, como transporte, energia, comércio, investimentos, sugerindo que as conexões não só apresentam relações geográficas, mas também limites setoriais.

Respostas institucionais, no entanto, não foram suficientes para manter o ritmo com que essas ligações emergentes e suas dependências interssetoriais ocorrem, muito menos com suas incertezas inerentes (HOFF, 2009; SCHERR e GREGG, 2005; SCHNURR, 2008).

Ao mesmo tempo, é evidente que o custo do atraso ao ignorar estes desenvolvimentos globais pode ser extremamente elevado. Além disso, o risco inerente que se corre de que as decisões importantes que afetam a água estão sendo feitas fora do campo da governança da água e sem consulta ou participação de grupos de atores relevantes (HOEKSTRA, 2006), podem conduzir a "grandes e possivelmente irreversíveis impactos sobre a sociedade e a natureza "(ALCAMO, et al., 2008).

Esses desafios globais relacionam-se, cada vez mais, com um sistema fracamente institucionalizado das relações transnacionais entre uma pluralidade de atores⁵ que pode ser conceituada como o campo da Governança Global da Água.

⁵ Atores incluem Estados, organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais, empresas e (redes de) indivíduos (Young, 2002)

Tem havido muitas tentativas de definir Governança Global da Água, mas não existe uma definição universalmente aceita que resultou destes esforços (WOUTERS, 2008). Governança em sentido amplo pode ser entendida como "a arte de governar"; e a governança da água, mais especificamente, como "a variedade de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos que estão em vigor para desenvolver e gerenciar recursos hídricos e de entrega de serviços de água, em diferentes níveis da sociedade" (UNESCO, 2003).

Em nível global, os mecanismos destes sistemas incluem a articulação da política, a definição de normas, bem como a mobilização, alocação e coordenação de recursos e responsabilidades (CONCA, 2005). A Governança Global da Água, então, pode ser definida como "o desenvolvimento e implementação de normas, princípios, regras, incentivos, ferramentas de informação e infraestrutura para promover uma mudança no comportamento dos atores em nível mundial na área de governança da água" (PAHL- WOSTL, et al., 2008).

É importante destacar que o caráter intrínseco de governança multinível implica que o nível global não aja de forma independente e não podem ser estudados separadamente dos níveis "inferiores", uma vez que é proporcionada por meio da interação de atores trabalhando em todos os níveis e em todo o ambiente local-global (URUEÑA, 2009;. VARADY, et al, 2009).

Além disso, o escopo da Governança Global da Água não pode ser limitado à água em um sentido estrito, mas precisa ser estendido para incluir a gestão de outros recursos ambientais, tais como solo, floresta, ar e biodiversidade, a fim de explicar as interdependências entre os diferentes ecossistemas e seus serviços (HOEKSTRA, 2006).

Definições de governança da água são muitas vezes estendidas à esfera normativa para incluir uma descrição do "bom" governo. Entre essas várias descrições, os elementos mais comuns que definem as características da boa governança são: participação, responsabilidade, consenso orientação, transparência, equidade, coerência, eficiência e eficácia. A boa governança é frequentemente vista com um aumento das capacidades de adaptação da sociedade (ALCAMO, et al., 2008).

Após esta breve introdução à dimensão global dos problemas de água e a demonstração da importância de mecanismos de coordenação e da fragilidade das definições de alguns conceitos de governança global, passa-se a apresentar alguns referenciais teóricos necessários ao embasamento da pesquisa, que incluirão teorias e conceitos relevantes de abordagens tradicionais e teoria dos regimes internacionais. Será, também, apresentado o conceito da teoria da governança nodal, com uma aplicação prática de um modelo que foi usado como referência para abordar o fenômeno central do papel do UN-Water na Governança Global da Água e suas inter-relações.

2.1 Perspectivas Teóricas

Burris et al. observou que "o fato de tudo ser resultado do que veio antes, de os processos continuarem ao longo do tempo, e de as nossas tentativas de desagregar as cadeias de causalidade serem, inevitavelmente, tendenciosas significa que vamos sempre lidar com o erro, em alguma medida, mas isso não quer dizer que não é valioso e importante para tentar entender tão certo quanto possível "(BURRIS, et al., 2005).

Não se deve, portanto, se sentir surpreendido ou desanimado pelo fato de que, mesmo depois de todos esses esforços intelectuais, o mosaico completo da Governança Global da Água permaneça mal compreendido e, teoricamente, ainda em desenvolvimento (PAHL-WOSTL e TOONEN de 2009; VARADY e ILES-SHIH, 2009). Pelo contrário, é importante identificar elementos valiosos e comuns entre as diferentes abordagens e agregar essas partes para formar um mapa do campo da Governança Global da Água.

2.2 Abordagens Tradicionais e Teorias de Regimes Internacionais

As teorias tradicionais de economia, ciências sociais e políticas provaram ser inadequadas para o estudo da Governança da Água isoladamente (MEE, et al, 2008;. PAHL-WOSTL e TOONEN de 2009; URUEÑA, 2009, WOUTERS, 2008). Elas não permitem compreender a complexa e dependente natureza transdisciplinar da Governança da Água, composta por múltiplas camadas, e tendem a se concentrar demais nos

aspectos em primeiro plano, ignorando as sutis, mas importantes, dinâmicas de fundo (KENNEDY, 2005).

Embora estas abordagens tradicionais não sejam capazes de explicar todo o fenômeno da governança da água, alguns aspectos da teoria dos jogos⁶, da nova economia institucional⁷ e especialmente a teoria de regimes internacionais podem contribuir para a análise de mecanismos de concertação global e regional dos recursos hídricos e do seu papel no campo da Governança Global da Água.

A fonte teórica mais significativa para a conceituação de Governança da Água pode ser encontrada na teoria dos regimes internacionais, em que duas grandes escolas de pensamento explicam o papel dos regimes como forças causais que podem ser distintas (YOUNG, 2002).

A origem das teorias de regimes internacionais encontra-se na década de 1970, mais precisamente com a publicação do artigo *International responses to technology: concepts and trends* (Ruggie, 1975). Neste artigo, John Gerard Ruggie suscitou a discussão acerca da tensão existente entre política e ciência no que tange aos desafios tecnológicos em três níveis distintos: cognitivo, regimes internacionais e organizações internacionais. A partir da definição de John Ruggie de regimes internacionais, iniciou-se um amplo debate entre teóricos e acadêmicos das relações internacionais sobre essa categoria.

Quase uma década após o artigo de Ruggie, Stephen Krasner propôs uma nova definição para regimes internacionais: "... conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais" (Krasner, 1982).

O debate "neorrealismo versus *neoliberalismo*" muito contribuiu para a definição conceitual de regimes internacionais. Este debate contribuiu para o desenvolvimento de duas teorias de regimes: a neorrealista, para a qual o

⁶ A teoria dos jogos é uma teoria matemática criada para se modelarem fenômenos que podem ser observados quando dois ou mais "agentes de decisão" interagem entre si. Ela fornece a linguagem para a descrição de processos de decisão conscientes e objetivos envolvendo mais do que um indivíduo.

⁷ Na Nova Economia Institucional as instituições e os arranjos sociais, anteriormente considerados como resultado casual de forças políticas, sociais, históricas ou legais, podem ser melhor interpretados enquanto soluções eficientes para determinados problemas econômicos.

poder se constitui na variável-chave, e os atores buscam ganhos relativos; e a institucionalista neoliberal, cuja variável central é os interesses, o que faz com que os atores objetivem maximizar seus ganhos absolutos. Os principais expoentes da teoria de regimes são os neorealistas Stephen Krasner e Susan Strange e dos institucionalistas neoliberais Robert Keohane e Robert Axelrod. (Bueno, 2009).

O realismo considera o conflito nas relações internacionais como um ponto de partida e traz modelos de ação coletiva de regimes internacionais. De acordo com estes modelos, os Estados-nação são atores unitários e soberanos que se envolvem na construção coletiva de regimes internacionais com motivações utilitárias.

A escola do liberalismo institucional, por outro lado, acredita na cooperação em condições de anarquia e desenvolve modelos de práticas sociais para explicar a lógica por trás de regimes internacionais. Sob essa perspectiva, os regimes são vistos como formas para executar funções constituintes, dando origem a novas práticas sociais e moldando discursos ambientais.

Estados não são percebidos como atores unitários e é atribuído papel importante aos atores não-estatais na construção de um regime internacional. O Quadro 1 abaixo resume as principais diferenças entre essas escolas de pensamento:

Quadro 1 - Modelos de ação coletiva contra modelos de práticas sociais

	Realismo e Modelos de Ação Coletiva	Liberalismo institucional e Modelos de Prática Social
Identidade	Estados soberanos como atores unitários	Estados e atores não-governamentais (ONG's, setor privado, indivíduos)
Comportamento	Racional, cálculo de utilidade, lógica das consequências.	Regras legitimadas e oficiais. Lógica da Apropriação
Limitação Social	Escolhas são isoladas de um contexto mais amplo (racionalidade universal)	Limites contextuais existentes (cultura, normas, hábitos)
Objetivo	Minimizar os problemas de ação coletiva (dilema do prisioneiro)	Dar origem a práticas sociais que formem identidades e gerem discurso
Monitoramento	Alcançar metas precisas e aderência ao calendário	Sentimento de propriedade, desenvolvimento de hábitos e comportamento de rotina
Conformidade	A conformidade é uma análise de custo-benefício. Precisa de mecanismos de execução para evitar parasitismo.	Socialização lida com a conformidade, também na comunidade internacional
Instrumentos de Política	Incentivos de Mercado	Comando e Controle
Consistência Comportamental	Alto	Baixo
Durabilidade	Instável	Estável
Suporte Teórico	Economia, ciências políticas construtivistas e escolha pública	Economia institucional, antropologia e sociologia

Fonte: Adaptado de YOUNG, 2002.

Ambos os modelos podem trazer contribuições valiosas para este estudo. Enquanto os modelos de ação coletiva são muitas vezes criticados por excesso de racionalização das relações internacionais e focam muito sobre as regras escritas ao invés de regras em uso (YOUNG, 2002), o princípio da soberania do Estado, sobre o qual é construído, ainda constitui a base de tratados internacionais e da institucionalização de organizações intergovernamentais, como a ONU e, finalmente, como o UN-Water (ANDONOVA e LEVY, 2003).

O conceito de soberania do Estado é muitas vezes visto como obsoleto, mas permanece, no entanto, uma realidade incontestável, principalmente no primeiro plano da governança da água.

A escola do realismo, assumindo o conflito como norma nas relações internacionais, tende a ver a água como um recurso estratégico e a cooperação na gestão da água apenas como um meio de maximizar os benefícios econômicos e sociais de uma nação.

Modelos de práticas sociais de regimes internacionais relativizam a noção de soberania do Estado e dividem o peso entre governos e governança. Eles podem, portanto, ilustrar melhor o "padrão fragmentado de institucionalização em torno da água" (CONCA, 2008). O surgimento e a força normativa dos princípios jurídicos não vinculantes para a governança global da água, por exemplo, podem ser melhor explicados e entendidos sob essa perspectiva liberal.

No pano de fundo, no entanto, esses regimes centrados em abordagens tradicionais são em grande parte incapazes de explicar o complexo fenômeno da Governança Global da Água, precisamente porque se concentram demais em regimes e "noções altamente estilizados sobre território, autoridade e conhecimento" (CONCA apud WOUTERS, 2008).

Eles podem ser mais úteis para o estudo de outras áreas da governança ambiental global, como as mudanças climáticas ou a destruição da camada de ozônio, por exemplo, onde desempenham papel mais importante e onde regimes globais realmente emergem.

A governança da água, no entanto, ainda está privada de tal regime e análises como as abordagens tradicionais, portanto, inevitavelmente, permanecem por razões hipotéticas.

Burris, Drahos e Shearing (2005) observaram que “nos apegamos aos velhos modelos, trabalhando cada vez mais de forma complicada para encaixar os fenômenos que observamos nas formas do passado”. Esta observação pode ser lida como um apelo por novas ferramentas de análise, teorias indutivas e abordagens inovadoras para o estudo da Governança Global da Água.

2.3 O conceito de Governança Nodal

Para o propósito deste estudo, um novo quadro teórico será apresentado, que combina os elementos acima descritos e se baseia no trabalho de Burris, Drahos e Shearing (2005). Esses estudiosos introduziram um modelo de governança nodal que descrevem como "uma elaboração da teoria de redes contemporâneas, que explica como uma variedade de atores que operam dentro de sistemas sociais interagem ao longo de redes de governança nos sistemas que habitam".

Em Burris, Drahos e Shearing (2005), visualizam-se as redes como os sistemas compostos por nódulos e conexões. A governança nodal é, assim, uma teoria que enfoca o papel dos nódulos na governança e, especialmente, na direção em que as redes podem ser ligadas para criarem concentrações de poder, com o propósito de exercerem governança.

Nódulos são atores dentro de uma rede ou são o produto organizacional de duas ou mais redes que estão amarradas entre si para uma proposta comum. Este último tipo de nódulo é denominado “nódulo superestrutural” e ele não integra a rede, mas antes é uma estrutura que traz junto atores que representam a rede a fim de concentrar recursos e tecnologias orientados para a realização de um objetivo comum. Os nódulos superestruturais são centros de comando da rede de governança. (BURRIS, DRAHOS e SHEARING, 2005)

Essas estruturas não trazem informação onisciente para os atores, mas trazem mais informações e, o mais importante, recursos e tecnologia que capacitam os atores a se tornarem centros de governança. Nódulos nas redes mundiais são centros organizacionais no tempo e no espaço, a partir dos quais fluem ações de governança (DRAHOS apud POLIDO e JR. RODRIGUES, 2007).

Ao contrário da teoria de redes tradicional, que ajuda a entender como o fluxo de recursos e comunicação ocorre dentro de redes específicas, a teoria da governança nodal considera muitos tipos diferentes de redes e coloca o foco sobre a transformação dos fluxos intra e inter-rede de recursos em ação. Essa transformação ocorre nos nódulos, que são concebidos como locais de governança onde o conhecimento, a capacidade e os recursos são mobilizados para controlar o curso dos acontecimentos.

Os nódulos não são apenas pontos virtuais no conjunto dos fluxos de recursos, mas estruturas reais operando simultaneamente em várias redes diferentes. Unidos, por exemplo, são os nódulos da rede de relações internacionais e organizações intergovernamentais. Empresas, fabricantes e varejistas são nódulos da economia de mercado, mutuamente interligados pelo mecanismo de preços. Indivíduos, enfim, são nódulos em redes sociais. (DRAHOS apud POLIDO e JR. RODRIGUES, 2007).

Todos esses nódulos, no entanto, não funcionam isoladamente um do outro. De fato, os indivíduos participam nos sistemas políticos e da economia de mercado em muitas maneiras diferentes. Da mesma forma, a atividade do mercado influencia consideravelmente a política e, por sua vez, os estados efetivamente regulam os mercados. (DRAHOS apud POLIDO e JR. RODRIGUES, 2007).

Para sublinhar o papel central que os indivíduos desempenham em diferentes organizações, redes e nódulos superestruturais em todo o campo da Governança Global da Água, os indivíduos podem ser considerados como "nódulos subestruturais" no quadro da governança nodal.

As redes sociais se cruzam com todas as estruturas e superestruturas no campo da Governança Global da Água, e os atores muitas vezes desempenham papéis diferentes em diferentes estruturas simultaneamente.

A governança nodal ajuda a explicar o surgimento da ordem de governança e o fluxo nos sistemas sociais altamente complexos e pode fornecer uma conceituação que permita colocar todos os atores e instituições relevantes em um quadro que mostre as interações que ocorrem dentro e entre as várias redes e nódulos.

Esta teoria pode auxiliar na análise do contexto de coordenação e interrelação da realidade da região amazônica e nos mecanismos existentes.

2.4 O Conceito de Governança da água

Abordagens de governança sofrem de uma pluralidade de definições e de uma teorização ainda fraca e falta de clareza operacional do conceito. Tais deficiências levaram alguns estudiosos a absterem-se de seu uso (ARTS, 2006; WOUTERS, 2008).

Alguns veem a governança como um fracasso (SPETH apud SCHERR e GREGG, 2005), enquanto outros a veem apenas como um conceito espelhando a complexidade dos problemas do nosso tempo (SCHNURR, 2008). Seja como for, é importante analisar as abordagens de governança sobre as atividades que regem as relações globais da água.

Como Stocker (1998) observou, "a contribuição da perspectiva de governança para a teoria não está nem no nível de análise causal nem em oferecer uma nova teoria normativa. Seu valor é como um quadro de organização" e, como tal, fornece um ponto de partida útil para muitas conceituações de Governança Global da Água.

Para além das conceituações apresentadas no presente estudo para fins de elucidação, serão consideradas, basicamente, duas definições de governança. A primeira tratará, a governança de forma mais geral, enquanto que a segunda embasará a governança da água.

A Comissão sobre Governança Global define governança como "a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns". Segundo a Comissão, "governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses dos atores e instituições".

Além disso, "no plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência" (Comissão sobre Governança Global, 1996).

Em relação à governança da água, o PNUD define 'governança da água' como *um conjunto de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos*

que permitem o desenvolvimento e gestão de recursos hídricos, tal como a sua distribuição. A ‘governança da água’, também, inclui uma série de tópicos, diretamente, ligados à água, tal como a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, a utilização da terra e a preservação do sistema ecológico do qual os recursos hídricos dependem. Esses temas, direta ou indiretamente, influenciam no desenvolvimento de um País e, por isso, ainda que brevemente, este conceito também será analisado, lembrando, no entanto, não ser ele o foco principal da presente pesquisa.

2.5 O Conceito de Desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento sustentável vem de um processo longo, contínuo e complexo de reavaliação crítica da relação existente entre a sociedade civil e seu meio natural, assumindo diversas abordagens e concepções. Apresentar progresso em direção à sustentabilidade é uma escolha da sociedade, das organizações, das comunidades e dos indivíduos, devendo existir um grande envolvimento de todos os segmentos (BELLEN,2005).

O debate acerca do desenvolvimento sustentável, que ganhou contornos globais com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, É resultado desta inquietação que parece ter atingido todo o planeta, não obstante a multidimensionalidade e as graves divergências existentes entre os diversos grupos e interesses que fazem parte deste suposto novo movimento histórico transnacional (VIOLA, 1996)

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) trouxe o conceito de Desenvolvimento Sustentável de que é o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade que as gerações futuras têm para satisfazer suas próprias necessidades”.

Em seguida, surge o conceito de Ecodesenvolvimento ou Desenvolvimento Sustentável formulado por Ignacy Sachs que defende que se deveria estabelecer, entre as Nações, um aprofundamento racional ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais.

Segundo Sachs, é preciso minimizar decisões irreversíveis, harmonizar, sempre que possível, usos múltiplos e manter em aberto opções para o futuro (SACHS, 1986).

Para o autor, todo o planejamento de desenvolvimento precisa levar em conta, simultaneamente, cinco dimensões de sustentabilidade (SACHS, 1993): social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Isto assinala a pretensão holística da abordagem que, por sinal, compreende a necessidade da crescente inclusão dos cidadãos no processo de planejamento.

Segundo Sachs, é preciso buscar um “outro desenvolvimento”⁸. Para que este outro desenvolvimento seja possível, o planejamento deve ser participativo e político e é necessário aprender com os erros da planificação exaustiva praticada por economias de comando e de se engajar numa planificação flexível, dialógica, contextual e contratual (SACHS, 1995).

O planejamento dentro desta perspectiva não visa à elaboração de soluções abrangentes e acabadas, mas assume caráter de um processo incremental e dinâmico, incluindo o planejamento enquanto *institutional design* para minimizar por meio da reestruturação institucional as necessidades de intervenção estratégica constante (MEADOWCROFT apud FREY, 2001).

2.6 A relação entre governança da água e desenvolvimento

O contexto de governança global da água, como Kennedy (2005) identificou, é "direcionada por fatores territoriais, por forças naturais, por motivos inconscientes ou por mãos invisíveis". A importância da água, o funcionamento do ciclo hidrológico, bem como os efeitos das mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, a globalização, o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico são fatores que influenciam no contexto da governança da água e nas realidades sociais e ambientais.

Isso faz com que os mecanismos de gestão dos recursos hídricos tenham que se adaptar a estas realidades e desafios em todos os níveis.

⁸ Este outro desenvolvimento apoia-se em cinco pilares: deve ser endógeno, contar com suas próprias forças, tomar como ponto de partida a lógica das necessidades, esforçar-se para promover a simbiose entre as sociedades humanas e a natureza, permanecer aberto à mudança institucional (SACHS, 1986).

Isto não é para sugerir que podemos evitar abordar essas questões críticas. Pelo contrário, reverter algumas das ameaças existentes nesse contexto pode funcionar como uma bala de prata para resolver problemas globais da água e é absolutamente crucial que ações coletivas sejam tomadas e que respostas institucionais sejam encontradas para mitigar os aspectos negativos destes desenvolvimentos (HOFF, 2009).

Apesar de o fato de abordar esses grandes desafios estar claramente fora do âmbito do presente estudo, eles ajudam a elucidar e demonstrar a complexidade do contexto no qual se insere a governança da água e a sua intrínseca relação e impacto com o desenvolvimento sustentável.

Considerando todos esses fatores e o contexto da governança global da água, poderia afirmar-se que a sustentabilidade do desenvolvimento nacional é um problema de enfrentamento do paradoxo global/local que anima o mundo contemporâneo (MORIN, 2000).

Estudos tem indicado que as relações de hidrodependência irão intensificar-se, e a previsão é de que, em 2025, a faixa de países em estresse hídrico elevado irá ampliar-se por todo o Norte da África, passando pelo oriente Médio para finalizar na Índia, segundo o Panorama Ambiental Global (PNUMA, 2000).

Entre os países que devem estar em estresse hídrico se destacam a China e os EUA. Nesse caso, a falta de água pode representar uma alteração no ritmo de crescimento econômico, causando mudanças relevantes na dinâmica social. Na Europa, a França deve agregar-se aos que estarão em estresse hídrico. (RIBEIRO, 2008).

De acordo com o relatório Governança da Água na América Latina da OCDE (ACKMOUCH, 2012), o alcance da sustentabilidade ambiental na América Latina e Caribe pressupõe um grande desafio. Com uma população de 596 milhões de pessoas que está aumentando a um ritmo maior que a média mundial, a região experimenta uma crescente pressão sobre seus recursos naturais por conta do aumento populacional, da intensificação do uso da terra, de uma maior urbanização, das mudanças climáticas e dos desastres naturais (OCDE, 2012).

Os indicadores de tendências indicam uma deterioração muito grave do meio ambiente e uma depreciação do capital natural, nos quais se inserem os

recursos hídricos, no qual há sequelas significativas na saúde, na produtividade, na vulnerabilidade física e na qualidade de vida. As principais demandas em termos de meio ambiente foram documentadas de maneira extensa na região (BID, 2005; CEPAL, 2008).

A região tem empreendido grandes esforços para reduzir as pressões ambientais, no entanto, os governos, os setores privados e a sociedade civil devem intensificar suas ações a fim de atenuar os efeitos negativos do desenvolvimento e reverter a tendência do esgotamento dos recursos hídricos (OCDE, 2012).

A importância estratégica para o processo de desenvolvimento econômico e social dos condôminos das águas da bacia Amazônica coloca a discussão sobre a dimensão multilateral da hidropolítica nesta região que abriga a mais extensa rede hidrográfica do planeta como um assunto de *high politics* na agenda diplomática sul-americana (PROCÓPIO, 2007). Para Gonçalves (2006), a visão nacional e regional para o futuro da bacia Amazônica perpassa por três princípios.

O primeiro princípio afirma que o desenvolvimento sustentável da Região Hidrográfica Amazônica deverá ser assegurado a partir da consolidação da gestão integrada dos recursos hídricos na Região por meio da implementação dos instrumentos de gestão preconizados na Política Nacional dos Recursos Hídricos, os quais deverão sofrer uma revisão no sentido de adequá-los às realidades e peculiaridade regionais.

O segundo princípio argumenta que o desenvolvimento sustentável da Região Hidrográfica Amazônica pressupõe o princípio dos usos múltiplos da água, que coloca todas as categorias de usuários em igualdade de condições em termos de acesso a esse recurso natural, bem como assegura a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas da região.

O terceiro, e último, princípio estabelece que, para a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos da região Hidrográfica Amazônica, serão consideradas as políticas de integração com os demais países amazônicos.

Nesse contexto, cresce a importância da Governança Global da Água como instrumento indutor do desenvolvimento dos países que, cada vez mais, se preocupam como o contínuo e intenso processo de mudanças climáticas.

Segundo PNUD e *Global Water Partnership* (GWP), a governança da água define-se como uma série de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos que se destinam a desenvolver e gerir os recursos hídricos e o acesso aos serviços de água, em diferentes classes sociais (UNDESA/UNDP/UNECE, 2003; e ROGERS e HALL, 2003).

Observa-se, ainda, que a governança engloba os processos políticos, econômicos e sociais e instituições pelas quais os governos, sociedade civil e setor privado tomam decisões sobre a melhor forma de usar, desenvolver e gerenciar os recursos hídricos. Considera que a “governança adequada pode diminuir os riscos políticos e sociais, bem como falhas institucionais e rigidez. Ela também pode melhorar as capacidades de lidar com problemas comuns”. (PNUD, 2004).

O GWP (Rogers e Hall, 2003) considera que o governo possibilita o contexto em que a gestão dos recursos hídricos pode ser aplicada. Vale a pena ressaltar que grande parte do atual programa de GWP é baseado no conceito de “gestão integrada de recursos hídricos”.

O Banco Asiático de Desenvolvimento define a governança da água como “o meio para uma sonora gestão e envolvimento da participação dos tomadores de decisão, transparência e prestação de contas” (ADB, 2012).

O Centro do Terceiro Mundo para Gestão da Água, localizado no México, considera que, “para a governança da água ser uma estratégia de longa duração ou paradigma, não só precisa ser definida especificamente no contexto do setor de recursos hídricos, mas também é essencial que medidas práticas possam ser tomadas para operacionalizar esta definição, que pode ser demonstrado por meio de processos e práticas de gestão de recursos hídricos existentes” (THIRD WATER CENTER, 2012).

No entanto, o PNUD considera que é preciso identificar o tipo de estratégias que precisam ser formuladas para implementar a governança adequada em termos mais realistas, em vez de afirmações generalizadas que exigem “mudanças de atitudes e comportamento entre indivíduos, instituições, profissionais, tomadores de decisão, enfim, entre todos os envolvidos” (PNUD, 2004).

A “governança da água” incide no delineamento e na adoção das leis, políticas e instituições mais apropriadas, e também na maneira como estas são

estabelecidas, aplicadas e implementadas. Finalmente, a ajuda a clarificar quais são os papéis e as responsabilidades de cada um dos atores envolvidos – instituições governamentais a nível nacional e local, o setor privado e a sociedade civil – no que diz respeito à propriedade, administração e gestão dos recursos hídricos.

Como consequência, a governança da água é um conjunto de sistemas que controlam a tomada de decisão a respeito do desenvolvimento e da gestão dos recursos hídricos. Tem mais a ver com o processo de tomada de decisão (isto é, quem toma a decisão e em que condições) do que com as decisões em si (MOENCH et al., 2003). Compreende assim, a maneira como se exercem as funções e responsabilidades (desenho institucional, regulação e implementação) na gestão da água, assim como as instituições formais e informais mediante as quais se exerce autoridade.

Uma melhor gestão dos recursos hídricos é crucial para o desenvolvimento nacional e para melhorar as condições de vida dos setores mais pobres da sociedade, que tendencialmente têm mais desvantagens no acesso a água potável e saneamento básico, mas também no acesso à água para agricultura e outros fins económicos. É também essencial para melhorar a sustentabilidade ambiental, dado que contribui para promover a conservação dos ecossistemas – por exemplo, as zonas úmidas e pântanos – e também a inserção dos vários intervenientes num assunto chave com potencial para dividir as sociedades.

3. A governança global da água: uma breve análise de contexto e do principal mecanismo de cooperação da ONU para recursos hídricos

Para compreender a dimensão da governança global da água, o presente capítulo apresentará um breve histórico da governança da água, os principais acordos estabelecidos, o mecanismo de coordenação da ONU para recursos hídricos e a situação atual da governança global da água.

3.1 Breve histórico da governança global da água

A história da Governança Global da Água é marcada por uma constante interação entre atores e instituições, discursos e paradigmas. Desde os períodos mais antigos até o século XIX, a governança e a gestão de recursos hídricos eram uma atribuição do soberano e limitado ao nível regional e local. A primeira cooperação e os primeiros movimentos de internacionalização vieram com a criação das chamadas 'comissões fluviais' que se formaram para resolver questões de navegação e inundações. O primeiro acordo de cooperação foi estabelecido em 1815 para o rio Reno (URUEÑA, 2009; WILKINSON, 2007).

Cerca de 35 anos depois, especialistas em recursos hídricos se reuniram pela primeira vez em uma conferência internacional sobre saneamento em Paris e eventos similares foram realizadas ao longo dos anos (VARADY, et al., 2009). As comunidades de especialistas reunidas logo começaram a formar associações profissionais, tais como a Associação Internacional de Ciências Hidrológicas (IAHS), fundada em 1922, e a Associação Internacional de Pesquisas Hidráulicas (IDH), criada em 1935. O principal objetivo destas sociedades era o de "construir espaços intelectuais comuns, compartilhar conhecimentos e estimular e promover a pesquisa básica e aplicada" (VARADY e ILES-SHIH, 2009).

Embora estes desenvolvimentos estejam limitados a uma pequena comunidade científica e de especialistas, os Estados-nação continuam a manter o seu status de liderança, com projetos de desenvolvimento centralizados. Tentam resolver os problemas com corpos hídricos compartilhados internacionalmente por meio de acordos bilaterais (e às vezes

multilaterais). A maior conscientização da sociedade sobre as questões da água em grande escala só surgiu após a Segunda Guerra Mundial, quando, com a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), foram integradas abordagens multilaterais na comunidade internacional. O que se seguiu foi uma era sem precedentes de construção de instituições a nível global que levou à criação de várias agências da ONU, organizações e programas, alguns dos quais foram criados com agendas relacionadas com a água (BARMGARTNER e PAHL-WOSTL, 2013). No entanto, nenhuma agência que concentrasse os temas relacionados à água foi criada no sistema ONU, perpetuando a fragmentação da temática também em nível global.

Durante o período pós-guerra, os paradigmas dominantes que envolviam a governança ambiental derivavam da chamada "Escola de Chicago" da economia de livre mercado (VARADY, et al., 2009). Em relação ao uso dos recursos hídricos, o período foi marcado por grandes projetos de desenvolvimento intensivos em capital, tais como a construção de barragens, usinas hidrelétricas, desvios de rios, sistemas de irrigação e sistemas de drenagem.

Nesse período do pós-guerra, dois eventos devem ser mencionados: o Ano Geofísico Internacional (1957-1958) e o Decênio Hidrológico Internacional (1965-1974). Eles marcam o surgimento de períodos de tempo designados no âmbito das iniciativas globais para água (GWI)⁹. Polarizações Leste-Oeste, bem como escolas de pensamento conflitantes levaram os cientistas e funcionários da ONU a organizarem essas iniciativas, a fim de coletarem e interpretarem dados e consolidarem o conhecimento científico na escala global. O Decênio Hidrológico Internacional merece ainda destaque por ter ajudado a desenvolver na comunidade científica um espírito de cooperação (VARADY e ILES-SHIH, 2009). A década culminou com a criação do Programa Hidrológico Internacional (IHP), o primeiro fórum global permanente para as questões relacionadas com a água.

Nos anos 1970, os princípios neoliberais, marcados por políticas de ajustes estruturais, privatizações e uma diminuição dos gastos dos Estados, e

⁹ Varady e Iles-Shih (2009) definem iniciativas globais de água (GWIs – sigla em inglês) como "instituições e organizações, cujo objetivo fundamental é promover a base de conhecimento sobre a água e da sua gestão pelo mundo".

que culminaram com o conjunto de medidas conhecido coletivamente como o "Consenso de Washington" (1989), eram principalmente difundidos por meio da viabilização de crédito por instituições financeiras globais, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional (FMI). No nível nacional, este contexto envolveu a criação de agências reguladoras de recursos hídricos que prepararam marcos legais para a privatização dos serviços de água (BISWAS, 2008; GILARDI, 2005). No mesmo período, a consciência da globalização da governança da água ganhava espaço com os esforços da Comissão de Direito Internacional (ILC) para elaborar uma lei sobre os usos não-navegáveis dos cursos de água internacionais (um exercício que durou 27 anos) e com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (UNCHE), realizada em 1972 na cidade de Estocolmo, muitas vezes, vista como o principal evento que desencadeou o desenvolvimento da governança ambiental global (ARTS, 2006) ¹⁰.

O surgimento de movimentos ambientalistas centrados principalmente em torno da questão da poluição da água acompanhado por uma crescente influência de ONGs levou à emergência de um novo paradigma na década de 1980 que envolveu a promoção de princípios do desenvolvimento sustentável, participação pública, descentralização e transparência (VARADY, et al., 2009). Essas novas ideias eram radicalmente diferentes dos paradigmas neoliberais que dominavam as estratégias de gestão de políticas. Consequentemente, os conflitos epistemológicos e ideológicos entre as duas escolas de pensamento levaram a muitos debates acalorados entre especialistas e movimentos ativistas, particularmente em torno das questões de grandes barragens e usinas hidrelétricas (CONCA, 2008).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada em 1992 no Rio de Janeiro, marcou o início de um novo período de intenso desenvolvimento institucional em nível global, resultando em um crescimento de GWIs intergovernamentais e não governamentais. Algumas dessas iniciativas foram destinadas a um setor específico de água (por exemplo, irrigação), outras foram relacionadas com determinadas orientações disciplinares (por exemplo, hidrologia, ecologia e

¹⁰ Haas, P. M. (2002). Conferências das Nações Unidas e Governança Construtivista do Meio Ambiente.

direito) e ainda outros focados em alcançar uma certa visão estratégica (por exemplo, a sustentabilidade, a interdisciplinaridade e a resolução de conflitos) (VARADY e ILES-SHIH, 2009).

Enquanto essa proliferação de GWIs trouxe muitos novos atores e instituições para a arena de governança global da água, observou-se que, após a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro, "a implementação dos compromissos internacionais com respeito ao meio ambiente e à água foi limitado. Isso pode ser atribuído ao fato de que a amplitude do desafio não foi acompanhada pelo reforço dos sistemas de governança, do investimento e do compromisso político "(JAYYOUSI, 2007).

Com o aumento das Iniciativas Globais da Água, surgiram várias plataformas de *multi-stakeholders* e organismos de coordenação, tais como a GWP, o Conselho Mundial da Água (WWC) e, eventualmente, o UN-Water. Finalmente, no início do Século XXI, as Nações Unidas proclamaram a "Década Internacional para Ação 'Água, Fonte de Vida': 2005-2015"¹¹, com o objetivo de promover atividades de ação orientadas para garantir o cumprimento dessas obrigações internacionais.

Esta evolução ainda não resultou na criação de um regime internacional da água, o que poderia ser visto como o último ato de poder no contexto de um sistema emergente de Governança Global da Água (CONCA, 2008; STOKER, 1998). No entanto, a ausência de um regime global de água não implica que não existam mecanismos de governança global da água no nível local ou regional. Mas, como Conca (2008) observou, "mais raro do que a estratégia internacionalista liberal tradicional de elaboração de um regime regulatório ambiental específico, nós estamos vendo um padrão mais complexo e fragmentado de institucionalização em torno da água, com muitas vertentes diferentes de criação de instituições com desdobramento simultâneo".

O panorama histórico apresentou parcialmente a evolução da construção institucional da Governança Global da Água e inter-relacionou alguns eventos e acontecimentos importantes para permitir compreender o papel das instituições e atores atuantes, como o surgimento do UN-Water e a

¹¹ Disponível em <http://www.un.org/waterforlifedecade/> Acesso em junho de 2013.

situação atual da governança global da água. Estes elementos serão apresentados a seguir.

3.2 Os principais acordos estabelecidos e o papel dos principais atores na Governança Global da Água para o desenvolvimento.

Já foi mencionado que a governança global da água é fracamente institucionalizada, sem um regime global em vigor. No entanto, a ausência de um regime global da água não implica que a sua governança global exista em um vácuo institucional de poder, com ausência de leis, regras e normas.

Nas últimas décadas, está surgindo, gradualmente, um quadro institucional para enfrentar os desafios ao desenvolvimento sustentável no plano de governança ambiental global. Este quadro institucional não trata água explicitamente, mas implica certas medidas políticas que afetam diretamente os recursos hídricos e que, indiretamente, afetam a governança global da água por meio de seu contexto.

Essa estrutura de governança global é regulada principalmente por meio de acordos ambientais multilaterais, que são formalizados na forma de tratados e convenções internacionais. Tratados e convenções são como contratos entre Estados-nação soberanos, onde as partes signatárias concordam em assumir certas obrigações. Se uma parte não faz jus aos seus compromissos, ela pode ser responsabilizada no âmbito do direito internacional.

A complexidade institucional decorrente dessa diversidade e a fragmentação criam interdependências verticais e horizontais significativas. Mesmo que o conteúdo formal de tratados e convenções ambientais seja negociado entre os Estados-nação soberanos (geralmente sob a égide das Nações Unidas), algumas organizações internacionais não-governamentais e representantes do setor privado e da sociedade civil muitas vezes podem influenciar significativamente os processos de negociação em um segundo plano da concertação de atores (ANDRESEN, 2001).

Muitas estimativas diferentes existem sobre o número de acordos multilaterais que tratam de questões relacionadas à governança ambiental atualmente em vigor. O banco de dados Ecolex, operado conjuntamente pela

FAO, IUCN e PNUMA, contém mais de 700 tratados ambientais multilaterais ativos que lidam com uma infinidade de aspectos ambientais¹².

No Quadro 2, a seguir, são apresentados alguns dos principais tratados e convenções e sua importância relativa em relação à governança global da água¹³.

Quadro 2: Principais Tratados e Convenções e sua relação com recursos hídricos

Tratados e Convenções	Relação com recursos hídricos
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, 1994).	A mudança climática representa uma grave ameaça para os ecossistemas aquáticos e um enorme desafio para os mecanismos de governança.
Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD, 1996)	Desertificação, degradação do solo e secas têm impactos negativos sobre a disponibilidade, quantidade e qualidade dos recursos hídricos e resultar em escassez de água (UNCCD, 2009).
Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD, 1993)	Biodiversidade é responsável pela maioria dos bens e serviços prestados pelos ecossistemas aquáticos e desempenha um papel central na mitigação das mudanças climáticas. A conservação é, portanto, de importância crucial e isso tem implicações para a gestão dos recursos hídricos.
Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Ramsar, 1971) ¹⁴	Zonas húmidas desempenham um papel importante na conservação da biodiversidade e a mitigação da mudança climática, mas a saúde desses ecossistemas está ameaçada em todo o mundo.

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de ONU, 2013 e Ecolex.

¹² <http://www.ecolex.org>, acessado em fevereiro de 2013.

¹³ Maiores informações podem ser obtidas no sítio eletrônico oficial da ONU (www.un.org).

¹⁴ Ao contrário das outras convenções citadas, esta não foi negociada no âmbito da ONU.

Avanços no plano institucional, estes acordos são de importância crucial, e o surgimento de uma convenção global sobre recursos hídricos que agregue as regras e princípios comuns e que declarem direitos e deveres dos usuários de recursos hídricos, prestadores de serviços e instituições governamentais é visto como central para o sucesso da Governança Global da Água (SCHNURR, 2008).

Nota-se que algumas tentativas foram feitas para codificar o direito internacional consuetudinário¹⁵ em matérias de recursos hídricos compartilhados. A história de acordos globais que regem os cursos de água transfronteiriços remonta à Declaração de Madrid sobre a regulação internacional relativa ao uso de cursos d'água internacionais para fins distintos da navegação, publicada em 1911, e à Resolução de Estrasburgo sobre Uso de Águas Internacionais não-Marítimas, publicada em 1961, ambas elaboradas pelo Instituto de Direito Internacional (IDI) (WOLF, 2002).

Em 1966, os juristas da Associação de Direito Internacional (ILA) elaboraram as "Regras de Helsinki", um conjunto de leis sobre água internacionais não vinculantes que tentaram refletir as práticas legais mais comuns.

A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (ILC), então, utilizou essas regras de Helsinki como base para desenvolver o que mais tarde se tornou a "Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação (Convenção sobre os Cursos de Água)"¹⁶.

Depois de mais de 25 anos de negociações, esta convenção foi aprovada em 1997. No entanto, como não se conseguiu o número de ratificações mínimo da Convenção, ela ainda não entrou em vigor.

¹⁵ O Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça define o direito consuetudinário como "uma prática geral aceita como de direito" (Ver Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), Art. 38º).

¹⁶ A Convenção sobre os Cursos de Água é relativa à utilização e gestão de rios, lagos e outros recursos hídricos transfronteiriços ou partilhados por vários países e resultou na codificação das regras do direito internacional consuetudinário em matéria de recursos hídricos partilhados. Ela tem um enorme potencial para impedir a má gestão e a sobre-utilização da água e para promover a proteção e a gestão sustentável destes preciosos recursos, bem como para evitar futuros conflitos sobre recursos hídricos partilhados. No entanto, esta Convenção tem neste momento menos de metade das partes necessárias para que entre em vigor. O estado atual da legislação que rege os cursos de água internacionais significa que 60% das bacias transfronteiriças não são abrangidas por acordos sobre a sua utilização e gestão adequadas (<http://www.unric.org/> acessado em julho de 2013).

Em 2004, a mesma associação de intelectuais que desenvolveu as Regras de Helsinki elaborou regras de Berlim. Esta foi uma nova tentativa de catalisar o surgimento de um regime global da água, imbuídos do espírito (e da esperança) de que "um sistema jurídico global da água é possível nas próximas décadas" (DELLAPENNA e GUPTA, 2008)

Uma vez que foram apresentados os acordos existentes no âmbito dos recursos hídricos, serão elencados também os principais atores com atuação global na governança da água (agências, programas, organizações não-governamentais, dentre outros que serão detalhados a seguir). É fundamental, por isso, citar a Organização das Nações Unidas (ONU). A ONU é "a única instituição com a capacidade de reunir todos os líderes do mundo sob o mesmo teto em que reúne ONGs, empresas e sociedade civil, para discutir os aspectos globais de problemas comuns" (SEYFANG, 2003).

Durante as últimas décadas, o sistema das Nações Unidas tem emergido como uma importante arena de construção institucional da governança ambiental global, também no contexto da Governança Global da Água (ANDRESEN, 2001).

No âmbito do Sistema ONU, há uma série de programas e fundos que se inter-relacionam com as questões relacionadas à Governança Global da Água. No quadro 3, apresentam-se alguns desses programas e suas relações:

Quadro 3: Principais Programas e Fundos no Sistema ONU e sua relação com recursos hídricos

(continua)

Programas e Fundos no Sistema ONU	Relação com recursos hídricos
Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)	O deslocamento interno e transfronteiriço de pessoas está intimamente ligado à escassez de água e aos conflitos relacionados a ela. A escassez de água em regiões áridas e semi-áridas poderá deslocar milhões de pessoas.
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	A falta de acesso à água potável e saneamento básico causam a morte de 2 milhões de crianças anualmente (PNUD, 2006), o que torna a UNICEF ator importante, promovendo iniciativas relacionadas ao acesso a água potável e saneamento básico.

(conclusão)

Programas e Fundos no Sistema ONU	Relação com recursos hídricos
Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)	As relações comerciais entre países de forma mais integrada com as políticas de liberalização comercial da OMC facilitam muito a circulação global de água virtual.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Uma importante contribuição para o campo da governança da água é o seu Relatório de Desenvolvimento Humano anual que fornece atualizações regulares de indicadores sociais e humanos.
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)	Foi criado para atuar principalmente na governança ambiental global, envolvendo questões relacionadas à sustentabilidade dos recursos hídricos.
Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat)	A dinâmica de migração que envolve, também os assentamentos humanos, cria ainda mais pressão sobre os recursos hídricos em escala global e pode acabar gerando conflitos em áreas de grande tensão.
Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas (WFP)	O programa fornece alimentos e água potável para as pessoas em situações de emergência e/ou calamidade. O programa é particularmente ativo em regiões pobres com escassez de água, onde a fome crônica ocorre com mais frequência.

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de ONU, 2013.

Em relação às Agências da ONU, cerca de 15 agências especializadas¹⁷ se reportam ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)

¹⁷ As agências especializadas da ONU, muitas vezes chamadas de "família da ONU", são as organizações internacionais com competências alargadas em vários campos. Embora algumas dessas agências sejam parte da ONU, algumas delas foram criadas por atores externos e mais tarde foram incorporadas ao sistema das Nações Unidas. Mesmo que todas elas sejam legalmente subordinadas a ONU, agências especializadas têm seus próprios Estados-membros, órgãos de gestão e secretarias e todas elas operam pelo princípio de um país-um-

¹⁸, sendo que algumas delas tratam mais diretamente de temas relacionados à Governança Global da Água. Estas agências e sua relação com a temática serão listadas no Quadro 4.

Quadro 4: Principais Agências da ONU e sua relação com recursos hídricos

(conclusão)

Agências da ONU	Relação com recursos hídricos
Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)	O predomínio de uso de recursos hídricos na produção agrícola faz com que a FAO seja um <i>player</i> importante no campo da governança global da água. Fornece importante aporte científico, político, tecnológico e gestão de conhecimento na relação água-alimentos.
Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD)	Pessoas pobres que vivem em áreas rurais tendem a sofrer mais com as consequências de mudanças climáticas, escassez de água e falhas na governança da água. O IFAD tem papel central na mitigação desses efeitos adversos.
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	As normas internacionais do trabalho elaboradas pela OIT tem o objetivo de garantir condições dignas de trabalho e ajudar as pessoas a saírem da pobreza ¹⁹ .
Fundo Monetário Internacional (FMI)	Em conjunto com o Banco Mundial, o fundo tem promovido princípios de governança (neoliberais) e a privatização de serviços públicos de água ²⁰ .
Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)	A organização é responsável por muitos programas que são particularmente ativos no que tange recursos hídricos e no campo da governança global da água, tais como o Programa Hidrológico Internacional (IHP), o Instituto de Educação de Água (IHE) e do Programa Mundial de Avaliação dos Recursos Hídricos (WWAP).
Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)	O desenvolvimento industrial está intimamente ligado ao tema água com influências recíprocas, positivas e negativas em uma escala global.

voto. Com seus componentes políticos fortes, esses organismos são, portanto, ativos nas questões relacionadas à governança global da água.

¹⁸ O ECOSOC é o órgão de coordenação da ONU para as atividades na área de desenvolvimento econômico e social, a cooperação técnica e assistência humanitária realizada pelas Agências especializadas da ONU, as comissões regionais e as organizações afins da ONU (incluindo a OMC e a AIEA). ECOSOC é também o ponto focal da ONU para consulta com ONGs internacionais e é responsável pela preparação e organização de grandes conferências e cimeiras internacionais, também no domínio do meio ambiente e governança da água.

¹⁹ Embora essas atividades tenham certos impactos sobre a dinâmica da governança da água em um segundo plano, a relevância direta da OIT para os processos de governança global da água é bastante limitado. A OIT foi incluída nesta lista porque é uma organização membro da UN-Water (embora não muito ativa).

²⁰ CONCA, 2008.

(conclusão)

Agências da ONU	Relação com recursos hídricos
Banco Mundial	Créditos financeiros para projetos de desenvolvimento de infraestruturas relacionadas com recursos hídricos muitas vezes estão vinculados a condições de reformas estruturais ²¹ , como a privatização (parcial) dos serviços ²² .
Organização Mundial da Saúde (OMS)	Por meio do seu programa de Água, Saneamento e Saúde, a organização atua ativamente nos processos políticos relacionados à água e influencia o estabelecimento de agendas de pesquisa. A OMS também define, valida e monitora as normas e padrões que se relacionam com a água e a saúde e atua, em conjunto com a UNICEF, no Programa de Monitoramento Conjunto para o Abastecimento de Água e Saneamento.
Organização Meteorológica Mundial (OMM)	A OMM desenvolveu uma série de programas de governança da água relevantes, incluindo o Programa de Hidrologia e Recursos Hídricos e o Sistema de Observação do Ciclo Hidrológico Mundial. Ela mantém ligações estreitas com o IHP da UNESCO e também é um membro fundador do IPCC.
Organização Mundial do Turismo (OMT)	A OMT desempenha um papel central na promoção do desenvolvimento do turismo responsável, sustentável e universalmente acessível, prestando particular atenção aos interesses dos países em desenvolvimento. Juntou-se ao UN-Water em 2009 a fim de salientar a relevância e importância da água para o setor do turismo.

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de ONU, 2013.

O sistema ONU, também, abriga uma série de mecanismos interagências que trabalham em questões específicas, principalmente relacionadas à governança ambiental. Estes mecanismos interagências muitas vezes envolvem atores e instituições de fora do sistema das Nações Unidas, tais como outras organizações intergovernamentais, ONGs internacionais, empresas do setor privado, redes de especialistas do meio científico e profissional e secretariados de convenções internacionais. No Quadro 5, são apresentados alguns destes mecanismos e sua interrelação com recursos hídricos²³.

²¹ O Banco Mundial é o maior doador do setor da água (SCHNURR, 2008).

²² CONCA, 2008.

²³ Existem outros mecanismos interagências com uma interrelação menor no desenvolvimento de institucionalidades para governança ambiental global, mas que também apresentam conexões com a temática da água, tais como *UN-Energy, the United Nations Environment*

Quadro 5: Principais Mecanismos Interagências e sua relação com recursos hídricos

(continua)

Mecanismos interagências	Relação com recursos hídricos
UN-Water	Foi fundado com o objetivo de reforçar a coordenação e coerência no Sistema ONU que lidam com questões relacionadas a todos os aspectos da água doce e saneamento ²⁴ .
Rede das Nações Unidas para áreas oceânicas e costeiras (UN-Oceans)	O UN-Oceans tem o objetivo de reforçar a cooperação e a coordenação entre as atividades das Nações Unidas preocupadas com os oceanos e zonas costeiras. Além das agências e programas pertinentes das Nações Unidas, UN-Oceans inclui também a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e do secretariado da CBD ²⁵ em suas atividades. Este mecanismo pode ser visto como uma contrapartida da orientação do UN-Water para água doce, mas parece manter-se, em comparação, subdesenvolvido estrutural e institucionalmente.
Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR)	Os desastres naturais são muitas vezes manifestações do ciclo hidrológico global e que podem interferir na acessibilidade e disponibilidade de água nas áreas afetadas.
Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) ²⁶	Os relatórios ²⁷ têm um papel central no ambiente da governança global da água, informando processos de formulação de políticas em nível nacional e global. Os cenários do IPCC fornecem um quadro analítico útil ²⁸ para perspectivas da governança global da água e do mecanismo em si. Ele também tem sido utilizado como um modelo para inspirar potenciais desenvolvimentos institucionais e estruturais no campo da governança global da água ²⁹ .

Management Group (UNEMG), the Global Ministerial Environment Forum (GMEF) e the United Nations Development Group (UNDG).

²⁴ Este mecanismo será melhor apresentado no item 3.3.

²⁵ A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) é um tratado da Organização das Nações Unidas e um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente. A Convenção foi estabelecida durante a notória ECO-92 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992 – e é hoje o principal fórum mundial para questões relacionadas ao tema. Para maiores informações: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica> (acessado em julho de 2013)

²⁶ O IPCC não é um mecanismo interagências das Nações Unidas propriamente dito e pode argumentar-se que, no campo da governança global da água, não deve ser considerado como um ator, mas sim como uma instituição de contexto.

²⁷ O relatório "Mudanças Climáticas e Água" é o documento do IPCC mais abrangente para analisar o impacto das mudanças climáticas sobre a disponibilidade global de água e constitui uma base sólida para debates políticos a cerca da importância da governança global da água.

²⁸ PAHL-WOSTL, et al., 2008.

²⁹ ALCAMO, et al., 2008.

(conclusão)

Mecanismos interações	Relação com recursos hídricos
Pacto Global das Nações Unidas (UNGC)	É uma iniciativa público-privada ³⁰ destinada a ajudar as empresas no desenvolvimento, implementação e divulgação de políticas e práticas de sustentabilidade da água ³¹ .
Comissão Mundial de Barragens (WCD) ³²	A comissão foi encarregada de avaliar a eficácia das grandes barragens e as alternativas no aproveitamento de recursos hídricos e energéticos e de desenvolver critérios reconhecidos internacionalmente, diretrizes e padrões para o planejamento, a construção, a operação, o monitoramento e a descontinuidade de barragens.

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de ONU, 2013.

Existe, também, uma série de organismos internacionais que, apesar de não fazerem parte do Sistema ONU, costumam atuar em conjunto com a Organização das Nações Unidas ou com grande proximidade.

Há também organizações intergovernamentais (OIGs) que são importantes para a governança global da água. Algumas OIGs de nível regional tem influência substancial e decisivo no campo da governança ambiental global e, às vezes, exercem grande influência normativa e legislativa a nível regional que pode ter implicações consideráveis no sistema global da água. Estas instituições estão apresentadas no Quadro 6.

³⁰ O Pacto oferece às empresas a oportunidade de participar de eventos da ONU e principais discussões intergovernamentais e outras políticas públicas e deliberações sobre o tema da sustentabilidade da água. Participam empresas como Suez Lyonnaise des Eaux, Nestlé, Coca-Cola, Pepsico, Dow Chemical, Shell e De Beers

³¹ O mandato tem sido muitas vezes criticado por ONGs internacionais e movimentos sociais em virtude de o seu papel facilitar um maior controle dos recursos hídricos por empresas multinacionais e possibilitar o 'greenwashing' de comportamentos prejudiciais ao ambiente (Girard, 2010).

³² A Comissão Mundial de Barragens (WCD, 1998) foi estabelecida conjuntamente pelo Banco Mundial e pelo IUCN, em resposta às controvérsias locais e internacionais crescentes que cercam o tema de barragens, a incapacidade de resposta adequada por seus impactos ambientais e pela falta de voz das comunidades afetadas. Ela publicou o seu relatório, considerado importante e controverso, no ano de 2000 e depois foi dissolvida.

Quadro 6: Outras instituições e sua relação com recursos hídricos

(continua)

Instituição	Classificação	Relação com recursos hídricos
Organização Mundial do Comércio (OMC) ³³	Organismo Internacional	Padrões de comércio global de uso intensivo de recursos hídricos na produção de commodities (também chamado de comércio de "água virtual") têm um impacto significativo sobre a demanda regional de água e seu fornecimento e intensificam as dependências entre importação e exportação dos países. A remoção de barreiras comerciais é suscetível de aumentar os fluxos globais de água virtual, permitindo que os países pobres em água para salvar os recursos internos aumentem a importação de bens intensivos em recursos hídricos ³⁴ .
Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF)	Organismo Internacional	O GEF tem mais de 2.400 projetos em todo o mundo e também serve como um mecanismo financeiro para várias instituições no contexto da governança global da água como CBD, UNFCCC e UNCCD ³⁵ .

³³ A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada em 1995 como a "fundação legal e institucional do sistema multilateral de comércio", segundo Worldmark (2007). Apesar de a OMC manter fortes ligações com a ONU e ter um status de organização relacionada com a ONU no âmbito do ECOSOC, ela é uma entidade independente, organizada por seu próprio conjunto de 153 países membros. Nos últimos anos, o meio ambiente tornou-se uma questão de integração do comércio na OMC, que abriga o Comitê de Comércio e Meio Ambiente. Este comitê fornece uma plataforma para os seus membros para identificar vínculos na relação mercado-meio ambiente e fazer, com base nesses resultados, as recomendações que o fluxo nos processos de negociação comercial deveriam seguir. Algumas agências da ONU e secretarias de convenções internacionais tem assento, com status de observador, nessa comissão. Enquanto não há atualmente nenhum acordo para lidar especificamente com os problemas ambientais, as regras da OMC permitem que os membros adotem medidas sob certas condições relacionadas com o comércio para proteger o meio ambiente.

³⁴ HOEKSTRA, 2006. Se a água é vista como um bem comum global, então a facilitação desse comércio pela regulamentação da OMC juntamente com a definição de níveis específicos de áreas de abastecimento sustentável de água podem permitir equilibrar demanda e abastecimento de água em nível global e aumentar, assim, a eficiência do uso global da água. Por outro lado, se a água é vista como um recurso estratégico, as crescentes interdependências resultantes do comércio mundial de água virtual criarão novas oportunidades de negociação assimétricas e mais desafios para governança global da água. Vários autores têm destacado o papel central da OMC para a governança global da água (Hoff, 2009; Liao, et al, 2008;. Steduto e Kuylenstierna, 2009; Unver, 2008; Urueña, 2009).

³⁵ O Global Environmental Facility (GEF) é uma organização financeira independente que foi fundada em 1991 e fornece subsídios aos países em desenvolvimento para projetos de geração de benefícios ambientais globais, incluindo projetos relacionados às águas internacionais. É composto por 181 estados membros e trabalha em parceria com outras organizações intergovernamentais, ONGs e setor privado, mas principalmente com suas três principais agências de implementação: PNUD, PNUMA e do Banco.

Desde que começou a fazer parte do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), o Brasil recebeu subsídios do GEF no total de US\$401.227.444, que por sua vez alavancaram US\$1.339.892.177 em recursos adicionais de co-financiamento para 48 projetos nacionais.

(conclusão)

Instituição	Classificação	Relação com recursos hídricos
União Europeia (UE)	Organismo Intergovernamental	A UE coordena programas nacionais de monitoramento, promove práticas de gestão sustentável e integrada e harmoniza os esforços para reduzir e prevenir inundações e a poluição ³⁶ .
Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Organismo intergovernamental	A OCDE tem um Programa de Água que já elaborou estudos estratégicos sobre diferentes temas ligados à governança da água. Em março de 2013, lançou a Iniciativa para Governança da Água ³⁷ .
Organização do Tratado para Cooperação Amazônica (OTCA) ³⁸	Organismo intergovernamental	Dentre os objetivos do tratado, está o de facilitar e fomentar ações voltadas para a preservação, a proteção, a conservação e o aproveitamento sustentável da floresta, da biodiversidade e dos recursos hídricos da Amazônia.

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de ONU, FMI, OCDE, UE, 2013.

Entre esses projetos, 20 são na área de biodiversidade, 14 em mudanças climáticas, 6 em áreas multifocais, 4 em águas internacionais, 2 em degradação dos solos, e 2 em poluentes orgânicos persistentes. O Brasil participou também de 33 projetos regionais e globais financiados pelo GEF no total de US\$218.470.271, que por sua vez alavancaram US\$533.429.990 em recursos adicionais de co-financiamento. Entre esses projetos, 13 são na área de biodiversidade, 8 em áreas multifocais, 7 em mudanças climáticas, 4 em águas internacionais e 1 em poluentes orgânicos persistentes. Além disso, o Programa de Pequenos Subsídios do GEF, iniciado no Brasil em 1994, recebeu apoio financeiro no total de US\$8.076.613, que por sua vez alavancaram US\$15.274.920 em co-financiamento para 317 projetos executados pela sociedade civil e por organizações de base comunitária. No atual período de recapitalização do GEF-5 (julho de 2010 a junho de 2014), o Brasil recebeu uma alocação indicativa de recursos para formular e implementar projetos no montante de US\$68.220.000 em biodiversidade, US\$53.920.000 em mudanças climáticas e US\$7.170.000 em degradação dos solos. Até o momento, o Brasil utilizou US\$22.180.000 para projetos em biodiversidade, US\$2.215.000 para projetos em mudanças climáticas e US\$1.080.000 para projetos em degradação dos solos. Além disso, há projetos à espera de aprovação do Conselho no montante de US\$32.769.000 em biodiversidade e US\$31.317.000 em mudanças climáticas. O Brasil ainda dispõe de US\$39.749.000 à espera de terem sua alocação programada (Relatório "O GEF e o Brasil". Disponível em: <http://www.thegef.org> Acesso em julho/2013). Há também projetos no Brasil referentes a recursos hídricos que serão mencionados ao longo do presente trabalho.

³⁶ A regulamentação mais abrangente da água da UE é a Diretiva-Quadro da Água (DQA), que entrou em vigor em dezembro de 2000. Esta política é juridicamente vinculante, fornecendo um quadro comum para a gestão e proteção dos recursos hídricos na Europa. Esta Diretiva-Quadro tem sido proposta como modelo para uma convenção mundial da água (Schnurr 2008). A diretiva exige que todos os Estados-membros desenvolvam planos de gestão das bacias hidrográficas e alcancem um estado sustentável para águas superficiais, águas costeiras e águas subterrâneas, até o ano de 2015. Outros programas de água relevantes dentro da UE são a Iniciativa Água da UE e Facilidade para a Água ACP-UE.

³⁷ A OCDE foi incluída nesta relação porque tem atuado de forma próxima ao governo brasileiro no que se refere a recursos hídricos. Apesar de o Brasil não ser membro, representantes do governo têm participado de reuniões e estudos como revisores e observadores.

³⁸ Ver item 4.2.1

Dentre os novos atores, as organizações não-governamentais (ONG)³⁹ passam a ter papel relevante de atuação junto ao Sistema ONU. Nesse grupo, destacam-se as organizações da sociedade civil, como Greenpeace e WWF, os grupos de interesse corporativo, como a Federação Internacional de Operadores de água privada (AquaFed), o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD), a Iniciativa para Gestão Global do Meio Ambiente (GEMI) e o Fórum Econômico Mundial da Iniciativa da Água (MORRISON e MORIKAWA, 2008), as Associações Profissionais, como a Associação Internacional da Água (IWA), a Associação Internacional de Hidrogeólogos (IAH), a Associação Internacional de Ciências Hidrológicas (IAHS), a Associação Internacional de Hidroeletricidade (IHA) e a Associação de Direito Internacional (ILA).

Ainda no âmbito das ONG's, existem algumas plataformas de *multi-stakeholders* que tem papel fundamental no processo de desenvolvimento da governança global da água e tem ganhado grande preponderância no contexto internacional⁴⁰. Plataformas de *multi-stakeholders* desempenham um papel particularmente importante no campo da governança global da água já que muitas delas foram criadas para preencher "lacunas estruturais" resultantes da falta de um quadro jurídico global e do compromisso político para questões globais de água. Schnurr (2008) observou como "a falta de influência da ONU sobre as decisões e discursos tem sido utilizado por outras organizações para substituir as funções da própria ONU". Assim, as plataformas de *multi-stakeholders* tem, muitas vezes, assumido responsabilidades sobre a governança ambiental global que estão sob responsabilidade de áreas dentro do sistema das Nações Unidas. No Quadro 7, são apresentados alguns desses principais atores ou plataformas de *multi-stakeholders*.

³⁹ Segundo a definição dada pela Resolução ECOSOC 1996/31, 25 de julho de 1996, uma ONG é uma organização internacional que não é estabelecida por uma entidade governamental ou uma organização intergovernamental. Essa definição ampla inclui organizações que aceitam membros designados pelas autoridades governamentais, desde que tal associação não interfira com a livre expressão das opiniões da ONG. Essas organizações geralmente são associações sem fins lucrativos e pacíficas de indivíduos e grupos que operam a nível internacional e buscam um objetivo específico. Muitos estudiosos têm observado um papel crescente de atores não-estatais na governança ambiental global (DELLAPENNA e GUPTA, 2008; NAJAM, ET AL, 2006;. WILKINSON, 2007; YOUNG, 2002).

⁴⁰ Muitas plataformas de multi-stakeholders têm OIGs ou agências do governo entre seus membros fundadores e não devem, portanto, ser classificados como ONGs, segundo a definição do ECOSOC. No entanto, a maioria dessas plataformas ganharam autonomia a tal ponto que eles são agora consideradas como ONGs.

Quadro 7: Principais Plataformas *Multi-stakeholders*

Plataformas <i>Multi-Stakeholders</i>	Histórico
Global Water Partnership (GWP)	foi fundado, em 1996, pelo Banco Mundial, PNUD e Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional com a missão de apoiar o desenvolvimento sustentável e a gestão da recursos hídricos em todos os níveis, por meio da promoção de princípios de Gestão Integrada de Recursos Hídricos. O GWP fornece uma plataforma interdisciplinar de representantes do governo, agências da ONU, bancos de desenvolvimento, institutos de pesquisa, associações profissionais, ONGs e o setor privado para coordenar as atividades e compartilhar informações e experiências. É composto de mais de 2000 parceiros de 149 países.
Conselho Mundial da Água (WWC)	Fundado em 1996, o WWC é uma plataforma de <i>multi-stakeholders</i> que visa a promover a consciência, a construção de um compromisso político e ações sobre questões críticas da água em todos os níveis, a fim de facilitar a eficiente conservação, proteção, desenvolvimento, planejamento, gestão e utilização dos recursos hídricos. O meio utilizado para esta promoção é o Fórum Mundial da Água, que, a cada três anos, reúne especialistas em água e representantes governamentais do mundo todo.
União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)	Fundada em 1948, como a primeira organização ambiental global do mundo, a IUCN apoia pesquisas científicas, gerencia projetos de campo e promove a articulação conjunta de governos, ONGs, agências da ONU, empresas e comunidades locais para desenvolver e implementar políticas, leis e boas práticas também na governança da água. A IUCN conta com mais de 1.000 organizações governamentais e ONGs, e quase 11.000 cientistas voluntários em mais de 160 países.

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos de GWP, WWC, IUCN, 2013.

Além de todos estes atores, existem também as corporações transnacionais que exercem grande influência no contexto internacional, como a Veolia Environnement, a Suez Lyonnaise des Eaux, Nestle, Coca-Cola, Dow Chemical, entre outras corporações. Há, ainda, as redes informais que se formam para debater o futuro da água e examinam a importância da governança global da água nessa perspectiva. Essas redes fazem com que

eventos como a Semana Mundial da Água, realizada anualmente em Estocolmo, e o Fórum Mundial da Água, realizado a cada três anos, sejam megaeventos com a presença de grandes atores no contexto da governança global da água. Recentemente, no início de 2013, foi criada pela OCDE a Iniciativa para Governança da Água, que, além de envolver os países-membros da Organização, congrega diferentes atores na sua rede (Estados, ONGs, OIGs, sociedade civil, academia, dentre outros).

3.3 O UN-Water e sua atuação como mecanismo de coordenação

Com base no que foi apresentado nos itens 3.1 e 3.2, fica evidente a grande fragmentação da governança da água não só no âmbito da ONU, mas também em relação aos outros atores que atuam junto ao Sistema.

Para tentar minimizar um pouco o impacto desta fragmentação, foi criado o UN-Water. Ele foi formalmente estabelecido pelo Comitê das Nações Unidas de Alto Nível de Programas, em sua reunião realizada em Setembro de 2003, e oficialmente endossado pela Coordenação do Conselho Executivo das Nações Unidas. Foi concebido como um mecanismo interinstitucional para coordenar ações que permitissem atingir as metas relacionadas com a água estabelecidos pela Declaração do Milênio das Nações Unidas (ODMs)⁴¹ e que ajudassem a implementar as decisões em matéria de água que foram tomadas na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável⁴² (WSSD), realizada em 2002 na cidade de Johannesburg, por meio da "coordenação em questões técnicas no nível de especialistas" (CEB, 2003)

O UN-Water foi explicitamente concebido como um mecanismo que opera principalmente no "pano de fundo" da governança global da água. Ele é um mecanismo para consolidar e coordenar todos os órgãos das Nações Unidas que tratam de questões relacionadas com a água, especialmente

⁴¹ A meta 7.c da Declaração do Milênio é: "Reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso a água potável de qualidade e saneamento básico.

⁴² O Plano de Implementação de Johannesburg (JPI) contém quatro grandes objetivos em matéria de água (CEB, 2003): 1) reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas que são incapazes de ter acesso água potável e a proporção de pessoas que não têm acesso ao saneamento básico; 2) desenvolver uma gestão integrada dos recursos hídricos e planos de uso eficiente da água até 2005; 3) desenvolver programas para a mitigação dos efeitos de eventos hidrológicos extremos; 4) Estabelecer e / ou desenvolver redes de monitoramento nacionais e bancos de dados relacionados com a água.

questões urgentes que envolvem recursos hídricos e problemas de saneamento.

Os documentos que deram origem a sua estruturação definem o UN-Water como "o mecanismo interinstitucional que promove a coerência e coordenação das ações do sistema das Nações Unidas que visam à implementação da agenda definida pela Declaração do Milênio e da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, especificamente no que se referem ao seu âmbito de trabalho" (UN-Water, 2003). Seu escopo de trabalho é definido como abrangendo "todos os aspectos da água doce, incluindo recursos hídricos superficiais e águas subterrâneas e a interface entre água doce e do mar". Esta definição inclui "saneamento, desastres relacionados com a água, emergências e outros eventos críticos e seus impactos sobre a segurança da humanidade" (UN-Water, 2003).

Os termos da sua constituição também determinaram que o UN-Water deveria funcionar em três níveis diferentes:

- Em nível global: deve concentrar-se em promover uma maior coerência de todo o sistema, facilitando o intercâmbio de informações, intensificando o diálogo político, adotando posições comuns sobre questões políticas e de programas e promovendo parcerias dentro do sistema das Nações Unidas e com os atores externos relevantes.

- No nível regional: deve facilitar o intercâmbio de informações, melhorar a política e o diálogo, promover o apoio mútuo entre os níveis regionais e a sede, e apoiar acordos regionais do UN-Water.

- Em relação ao nível local (definido como a relação do UN-Water com cada país): o UN-Water não é um mecanismo para implementação direta e suas atividades de campo devem, portanto, ser limitadas a "ações de comunicação", atuando como coadjuvante no "local" para garantir abordagens consistentes e métodos de comunicação do país (UN-Water, 2003).

Em relação à parceria do UN-Water com atores que não integram o Sistema ONU, determinou-se que o UN-Water deveria incentivar a contribuição dos atores que não fazem parte do Sistema ONU em suas iniciativas temáticas, incluindo a participação em forças-tarefas com prazos determinados, e em discussões e reuniões do UN-Water para monitorar o progresso em relação a este tipo de iniciativas (UN-Water, 2003).

Sua estrutura organizacional pode ser observada na Figura 1.

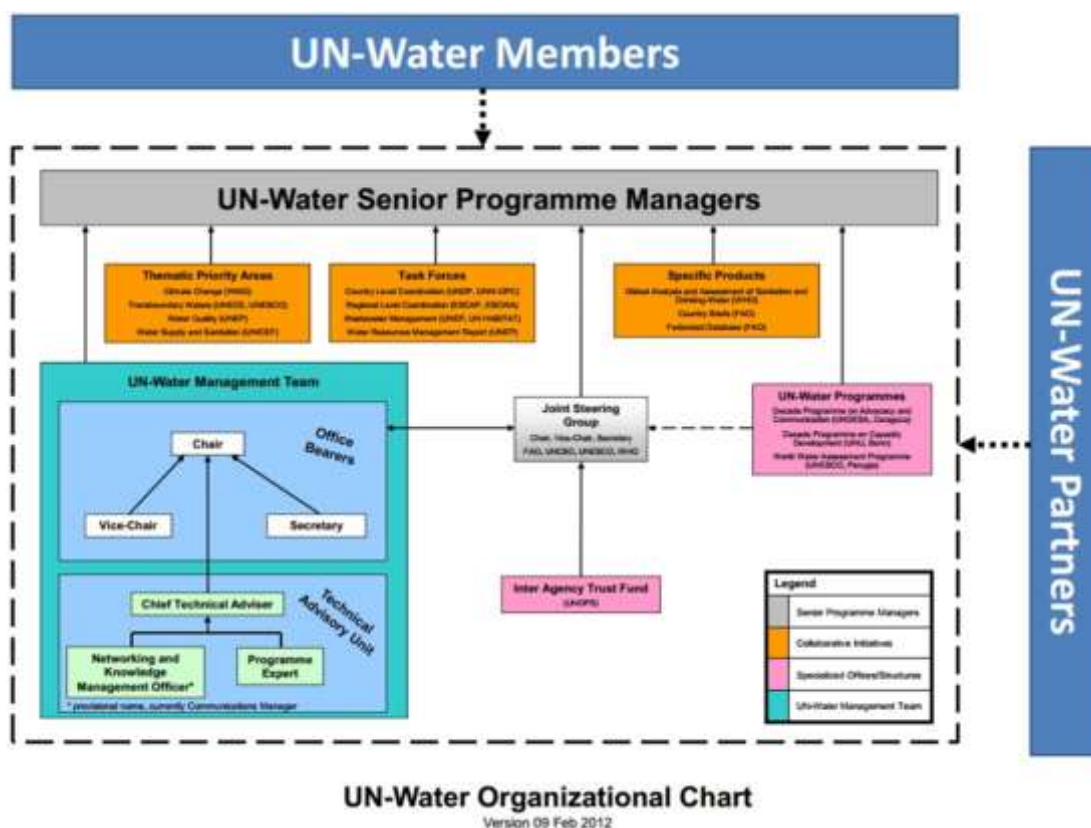


Figura 1: Estrutura Organizacional do UN-Water.

Fonte: UN-Water, 2012.

Atualmente, as áreas temáticas prioritárias definidas para atuação do UN-Water são:

- Água e mudanças climáticas;
- Águas transfronteiriças;
- Abastecimento e Saneamento;
- Qualidade da água.

O UN-Water possui três programas específicos e um afiliado, para os quais existem um plano de trabalho, orçamento e uma agência executora que coordena e implementa:

- The World Water Assessment Programme (WWAP) – UNESCO;
- The UN-Water Decade Programme on Capacity Development (UNW-DPC) – UNU;

- The UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication (UNW-DPAC) – UNDESA;
- The World Health Organization (WHO)/ United Nations Children's Fund (UNICEF) Joint Monitoring Programme on Water Supply and Sanitation (JMP).

Em relação às forças-tarefas atuais estabelecidas, encontram-se:

- Coordenação no nível de país;
- Coordenação no nível regional;
- Segurança hídrica;
- Gestão de recursos hídricos;
- Desenvolvimento de capacidades para reguladores;
- Gestão de desperdício de recursos hídricos.

Atualmente, ele atua na busca pela maior convergência entre trinta agências das Nações Unidas, quatro parceiros especiais e vinte e quatro parceiros (outros atores) que tratam a temática da água.

Baumgartner e Pahl- Wostl (2013) concluíram que o UN-Water pode, dentro da lógica de um modelo de governança nodal, ser estabelecido como um nódulo superestrutural no campo governança global da água. Segundo eles, “o mecanismo dispõe de todas as características nodais essenciais e reúne representantes de outros nódulos no campo da governança global da água para concentrar seus recursos e tecnologias, sem integrá-los para formar uma nova organização. Além disso, o UN-Water cria ligações entre diferentes redes que existem em matéria de governança global da água, fornecendo uma plataforma para discussão entre os atores do sistema das Nações Unidas, ONGs, setor privado e secretariados de várias instituições do contexto da governança da água”.

A Figura 2 ilustra esquematicamente a posição superestrutural do UN-Water no modelo nodal da governança global da água, lembrando que ele não é o único nódulo no campo da governança global da água. Outras organizações como o GWP, o WWC e o IUCN apresentam características nodais similares e compõem várias sub-redes da governança global da água.

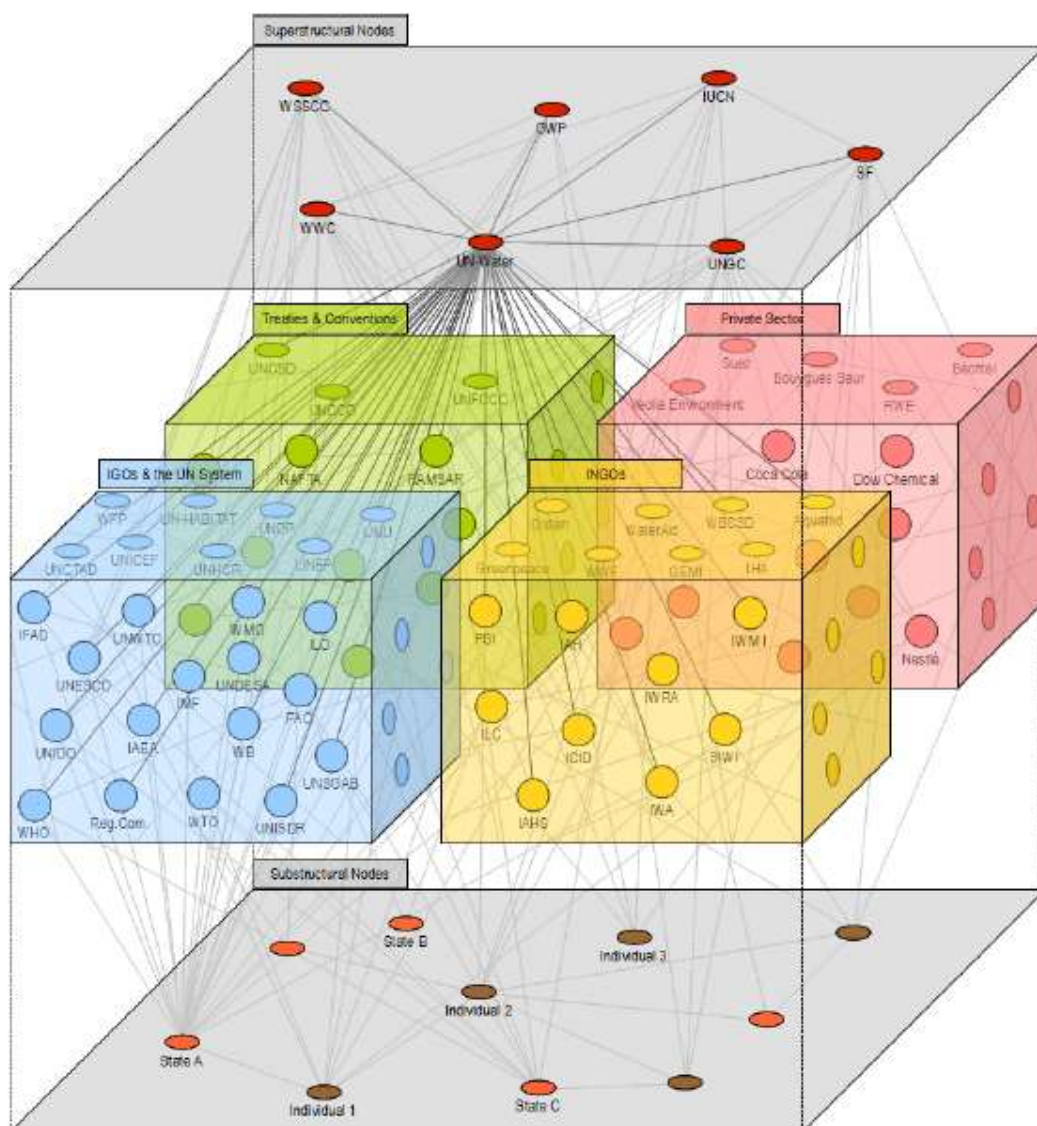


Figura 2: Governança Global da Água com o UN-Water como um nó superestrutural⁴³.

Fonte: Baumgartner in PAHL-WOSTL e TOONEN, 2009.

Ainda de acordo com Baumgartner e Pahl-Wostl (2013), pode dizer-se que o UN-Water, até certo ponto, já desempenha a função de modelo para outros mecanismos de coordenação entre agências no interior do sistema das Nações Unidas. No entanto, desempenha este papel passivamente, talvez até inconscientemente. No que diz respeito à governança da água no nível regional e nacional, consideram que ainda não é possível dizer se este mecanismo já

⁴³ O autor destacou os links com os membros e parceiros do UN-Water. Os outros links são meramente ilustrativos e não refletem completamente a base da conexão das respectivas organizações.

inspirou desenvolvimentos institucionais a este nível. Mas é claro que, antes de o UN-Water poder se tornar um modelo eficaz tanto para o sistema das Nações Unidas quanto para organizações regionais ou para governos nacionais, o mecanismo teria que assumir, de forma consciente e explícita, esse papel e promover a troca das lições aprendidas no processo de coordenação interinstitucional.

O UN-Water contribuiu positivamente para a evolução da governança global da água, melhorando a coordenação entre seus membros e parceiros e trazendo uma maior responsabilização, legitimidade e alguma liderança para a governança global da água, aumentando ligeiramente a eficiência global do sistema e a conscientização política sobre questões globais de água.

No entanto, o mecanismo até agora não foi capaz de melhorar significativamente algumas das deficiências estruturais mais graves e mais urgentes, principalmente no que se refere à ineficácia total do sistema no surgimento ou fortalecimento de instituições que tratem especificamente de recursos hídricos e proporcionem recursos financeiros suficientes. É evidente que o UN-Water não desempenha o papel de um líder poderoso e reformador do sistema de governança global da água, mas que exerce influência indireta, principalmente por meio de seus membros e parceiros e por meio do seu modelo mais funcional.

Estas considerações demonstram que o mecanismo do UN-Water influencia principalmente aspectos processuais da governança global da água (legitimidade, responsabilidade, eficiência, consciência), enquanto que em grande parte não consegue melhorar o rendimento do sistema de governança em si (primeiro plano das instituições, recursos financeiros).

3.4 A situação atual da governança global da água

Parece claro que o atual “sistema” de governança global da água está operando em um nível abaixo do ideal. Foram observados alguns problemas e alguns avanços no processo de desenvolvimento da governança global da água. Dentre os problemas observados existem os mais estruturais (instituições fracas, alta fragmentação, coordenação insuficiente, falta de liderança, falta de recursos financeiros), os normativos (pouco democráticos,

baixa legitimidade, falta de prestação de contas e transparência, ineficiência e ineficácia) e o problema de conscientização (falta de consciência política e pública). No entanto, também puderam ser observados alguns avanços no processo de desenvolvimento da governança global da água, como a ampla participação, alta flexibilidade, espaço para a inovação política, e grande capacidade de resiliência por meio da diversidade.

Estes problemas e avanços causam grande desequilíbrio, e há um consenso entre os estudiosos de que os mecanismos de que atualmente dispõem não são suficientes para lidar eficazmente com problemas globais relacionados a recursos hídricos. De certa forma, o que parece importar é a capacidade da governança global da água de ajudar na solução de problemas e na redução de diferenças localizadas no território, em um corpo hídrico específico, por exemplo. No entanto, isso é precisamente onde a governança global da água atua muito precariamente (BERNAUER e SIEGFRIED, 2008; VARADY e ILES-SHIH, 2009).

A governança da água tem um caráter multi-nível e multi-escalar. Os arranjos e mecanismos globais devem ser incorporados para complementar os arranjos e instrumentos existentes nos demais níveis e escalas (PAHL-WOSTL et. al., 2008). No entanto, ao se pensar, seja em escala global, seja em escala regional, a maior parte dos países, principalmente os mais pobres, não tem estrutura organizacional para “administrar” seus recursos, resolver os problemas ou propor novas medidas, enfrentando graves problemas de fragmentação da temática.

A necessidade premente de que se desenvolvam mecanismos eficientes de governança global da água parece incontestável, mas a questão que se faz, para além dos organismos de atuação global, é se é possível argumentar que, regionalmente, o seu desenvolvimento tem caminhado na direção certa. Sem entrar no debate levantado por alguns dos entrevistados para este estudo durante a pesquisa de campo sobre a necessidade (ou não) de se criar um órgão específico para água no âmbito da ONU, é possível identificar o UN-Water como um nó superestrutural que pode efetivamente diminuir a distância entre os teóricos e praticantes da governança global.

No caso mais específico do presente estudo, o que se pretende tratar no próximo capítulo é identificar se as organizações e atores atuantes no contexto

da bacia amazônica tem despendido seus esforços no desenvolvimento de mecanismos que tem, efetivamente, contribuído para uma melhor governança da água na região.

4. A governança da água na região amazônica.

Para compreender as relações de governança na região amazônica, o presente capítulo tratará a importância estratégica da região e sua relação com recursos hídricos. Também, será apresentado o processo de cooperação entre os países amazônicos, envolvendo OTCA (e algumas de suas iniciativas), a IIRSA e a iniciativa MAP. O capítulo versará, ainda, sobre os principais atores identificados com atuação na região e os responsáveis pela formulação de políticas públicas no nível federal. Por fim, será explicitada a atuação da Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) e seu contexto de atuação.

4.1 A importância estratégica da região Amazônica e os recursos hídricos

As fronteiras na América do Sul, e em grande parte na Amazônia, apresentam os rios como a linha divisória da fronteira entre os países. Segundo a ANA, a Amazônia é a região brasileira de maior abundância em recursos hídricos, reunindo cerca de 74% das disponibilidades nacionais, que somam algo como 48.314 m³/hab./ano. Essas disponibilidades decorrem tanto da população rarefeita e da precipitação média regional de 2.240 mm quanto das dimensões da bacia do rio Amazonas e de seus principais afluentes, não somente em território nacional (com disponibilidades de 131.950 m³/s), como também nos países de montante (Venezuela, Colômbia e Bolívia, responsáveis por aportes de outros 86.320 m³/s).

De acordo com Berta Becker, a Amazônia Sul-Americana corresponde a 1/20 da superfície da Terra, 2/5 da América do Sul, 1/5 da disponibilidade mundial de água doce, 1/3 das reservas mundiais de florestas latifoliadas, contém o maior banco genético do mundo, e somente 3,5 milésimos da população mundial. Além da sua extensão territorial, apresenta duplo patrimônio: o de suas terras e o de seu imenso capital natural. Nesse contexto, 63,4% da Amazônia Sul-Americana estão sob soberania brasileira, constituindo-se mais da metade do território nacional (BECKER, 2004).

Além da importância da bacia hidrográfica, o bioma amazônico ⁴⁴abriga a maior floresta tropical existente, o maior banco genético do planeta e um grande patrimônio mineral ainda não mensurado. É um ecossistema de importância inestimável para o planeta, sendo também um grande sorvedouro de carbono, contribuindo para o equilíbrio climático global, conforme aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004).

Caracterizada pelas baixas densidades populacionais e pela ausência de concentrações urbanas de grande porte, à exceção de Manaus (1,5 milhão de habitantes em 2004, algo como 50% da população do Estado do Amazonas) e da Região Metropolitana de Belém, a região amazônica não apresenta maiores limitações relacionadas ao abastecimento doméstico, a não ser aquelas associadas à disponibilidade de água de boa qualidade nas proximidades das aglomerações urbanas.

Entretanto, apesar desse aparente conforto, existe uma distribuição espacial desigual dos recursos hídricos no território brasileiro. Cerca de 80% de sua disponibilidade hídrica estão concentrados na Região Hidrográfica Amazônica, onde se encontra o menor contingente populacional, além de valores reduzidos de demandas consuntivas. A Região Amazônica é a que possui a maior extensão em rios navegáveis do país com mais de 15.000 km, cerca de 60% da rede hidroviária nacional.

Em função da alta vazão dos rios dessa região e da baixa concentração populacional, o que também concorre para baixo lançamento de esgotos domésticos, a maioria considerável dos rios estão classificados em situação ótima (99,5%), no que diz respeito ao lançamento desses esgotos.

Essas características da região agregadas à disponibilidade hídrica constituem um diferencial importante em tempos de escassez global de água e acirramento das mudanças climáticas. Isso faz com que a responsabilidade de gestão estratégica desse patrimônio seja ainda maior nas questões globais da problemática dos recursos hídricos.

De acordo com o documento “Visão Estratégica para o Planejamento e Gerenciamento dos Recursos Hídricos e do solo, frente às mudanças climáticas e para o desenvolvimento sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio

⁴⁴ Com uma área aproximada de 4.196.943 km², a Amazônia é o maior bioma brasileiro, ocupando 49,29% do território nacional (IBGE,2003).

Amazonas” (GONÇALVES, 2006), as principais questões de interesse transfronteiriços envolvem recursos hídricos, expansão da fronteira agrícola, desmatamentos, mudanças climáticas, infraestrutura (geração de energia, transporte aquaviários e rodovias, pesca, turismo e lazer, temas esses considerados fundamentais por seus impactos em uma lógica de governança global.

Segundo Becker (2004), além da amplitude continental, a distância do centro de poder nacional, as dificuldades de acesso, a atuação de novos atores econômicos e sociais com interesses diversos, a baixa densidade de ocupação, as deficiências dos mecanismos de controle e fiscalização gerando, conseqüentemente, vulnerabilidade e permeabilidade, são fatores que contribuem para fazer do imprevisível um aspecto marcante no cenário amazônico. Todo esse contexto fez com que as fronteiras políticas na Amazônia assumissem um papel cada vez mais estratégico para o Brasil no cenário da América do Sul.

Desse modo, a dimensão geográfica também é determinante na configuração de regimes hidropolíticos internacionais já que confere ao arcabouço normativo que busca disciplinar o compartilhamento de águas transfronteiriças um caráter bastante peculiar. Isso porque os tratados sobre a questão são, geralmente, regionais e fechados por refletirem regras casuísticas moldadas de acordo com as singularidades geográficas e políticas dos Estados partes (SANTOS, 2004 apud QUEIROZ, 2011).

Nesse ponto, é importante apresentar uma distinção conceitual na pesquisa entre Região Hidrográfica Amazônica (RH Amazônica) e Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas, de forma a melhor compreender os espaços geográficos em que se analisam as iniciativas de cooperação entre os países amazônicos.

4.1.1 Região Hidrográfica Amazônica

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH, 2003) define a Região Hidrográfica Amazônica como sendo constituída pela Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas, situada em território nacional, e pelas bacias hidrográficas da Ilha de Marajó e do estado do Amapá. A Região Hidrográfica

Amazônica possui uma área de 3.869.953 km², correspondendo a 45% da área do País, inserindo-se em sete unidades da federação: Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará e Mato Grosso. Os principais rios formadores da região são: o Solimões, Javari, Purus, Madeira, Tapajós, Xingu, Içá, Japurá, Negro, Trombetas, Paru e Jarí. A população total da região, segundo dados do IBGE de 2010, é de aproximadamente 9,7 milhões de habitantes, sendo que 73% da população vivem em áreas urbanas. A Região Hidrográfica Amazônica apresenta um baixo grau de intervenção antrópica, com densidade demográfica de apenas 2,51 hab./km².

A análise da Tabela 1 revela que a RH do Tocantins-Araguaia é a que apresenta o maior volume armazenado per capita. Esse fator decorre, fundamentalmente, do volume armazenado em reservatórios de grande porte do setor elétrico (Tucuruí e Serra da Mesa) e do reduzido número de pessoas residentes, quando comparada com as demais regiões. A RH do Paraná, em que pese seja a de maior volume total armazenado (248.042 hm³), é a que possui o maior número de habitantes (por exemplo, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Curitiba), contribuindo para que o indicador de reservação *per capita* esteja em patamar intermediário, quando comparado com as demais regiões.

Tabela 1 – Capacidade de armazenamento, população total e capacidade <i>per capita</i> por região hidrográfica (RH)			
RH	Capacidade de armazenamento (hm ³)*	População total em 2010**	Capacidade/ <i>per capita</i> (m ³ /hab.)*
Amazônica	21.140	9.694.728	2.181
Atlântico Leste	14.242	15.066.543	945
Atlântico Nordeste Ocidental	–	6.244.419	–
Atlântico Nordeste Oriental	25.992	24.077.328	1.080
Atlântico Sudeste	10.504	28.236.436	372
Atlântico Sul	151.427	13.396.180	11.304
Paraguaí	7.470	2.165.938	3.449
Paraná	248.042	61.290.272	4.047
Parnaíba	7.453	4.152.865	1.795
São Francisco	74.062	14.289.953	5.183
Tocantins-Araguaia	115.798	8.572.716	13.508
Uruguai	13.289	3.922.873	3.388
Total	689.420	191.110.251	3.607

* Reservatórios dos aproveitamentos do setor elétrico (Anexo 1); açudes da Região Nordeste com capacidade superior a 10 hm³; demais reservatórios que operam como manancial para abastecimento de regiões metropolitanas.

** IBGE/Censo Demográfico (2010).

Fonte: ANA, 2012.

Se observarmos o Mapa 3 a seguir, será possível notar que a Região Hidrográfica está totalmente localizada em território brasileiro, diferentemente do que iremos notar na Bacia Hidrográfica do rio Amazonas, tópico do próximo item a ser apresentado.

Mapa 3: Regiões Hidrográficas do Brasil.



Fonte: CNRH (2003).

Fonte: CNRH, 2003.

4.1.2 Bacia Hidrográfica do rio Amazonas

De acordo com a Agência Nacional de Águas (ANA, 2011), a bacia hidrográfica do rio Amazonas é constituída pela mais extensa rede hidrográfica do globo terrestre, ocupando uma área total da ordem de 6.110.000 km², o que corresponde a aproximadamente 40% do continente sul-americano, desde as nascentes nos Andes Peruanos até sua foz no Oceano Atlântico, no norte do Brasil, abrangendo territórios do Brasil, Colômbia, Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela.

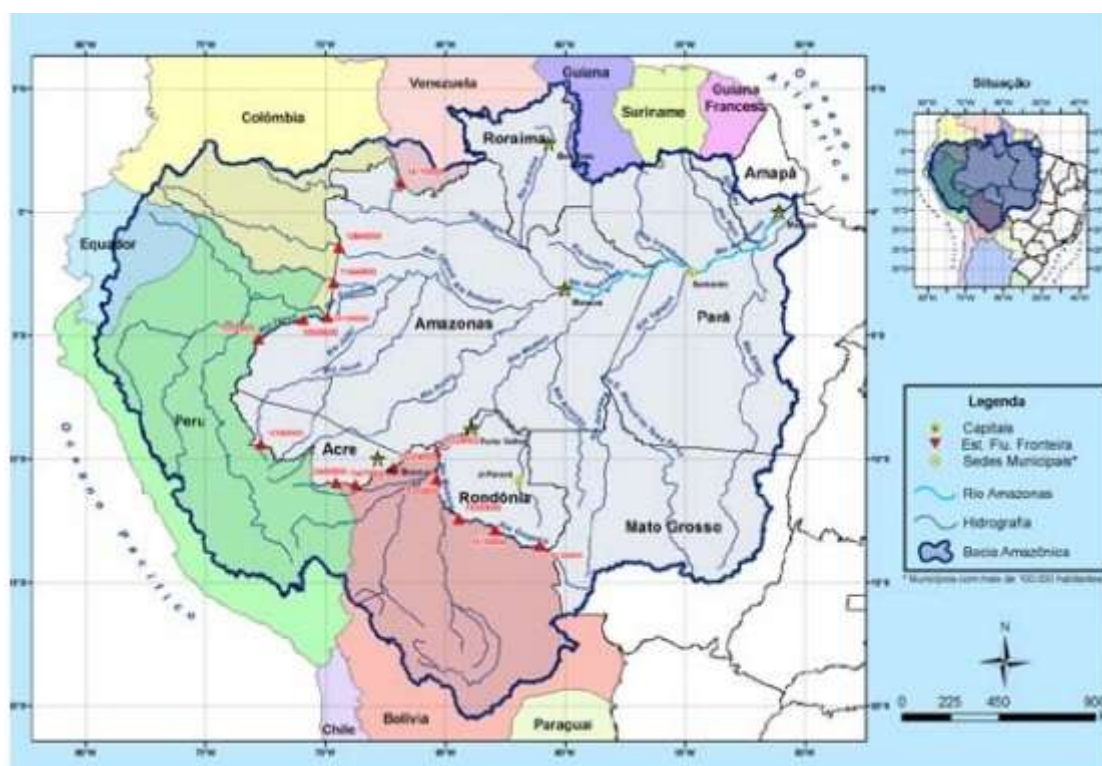
Em termos de recursos hídricos, a contribuição média da bacia hidrográfica do rio Amazonas, em território brasileiro, é da ordem de 133.000 m³/s (74% do total do País). Adicionalmente, a contribuição de territórios estrangeiros para as vazões da região hidrográfica ⁴⁵é da ordem de 76.000 m³/s. As maiores demandas pelo uso da água na região ocorrem nas sub-bacias dos rios Madeira, Tapajós e Negro, e correspondem ao uso para irrigação (39% da demanda total). A demanda urbana representa 17% da

⁴⁵ Enquanto o Brasil possui 63% de toda a Bacia Amazônica, o Peru possui 15,9%, a Bolívia 11,9%, a Colômbia 5,8%, o Equador 2,1% e a Venezuela 0,9% (CAUBET, 2006).

demanda da região (11 m³/s). De um modo geral, os consumos estimados são pouco significativos quando comparados com a disponibilidade hídrica por sub-bacia.

Como se verifica no mapa apresentado no Mapa 4, a Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas estende-se para além das fronteiras nacionais, constituindo, assim, uma interrelação de rios fronteiriços e transfronteiriços.

Mapa 4: Bacia hidrográfica do Rio Amazonas.



Fonte: ANA.

Na Bacia Amazônica, há 54 rios fronteiriços e transfronteiriços na região que demandariam do Brasil constante articulação, integração e política externa. Como se observa na Figura 1, o Brasil compartilha 2 rios com a Guayana Francesa, 3 com a Guayana, 1 com Venezuela e Colômbia, 22 com a Colômbia, 1 com Colômbia e Peru, 1 com Peru e um com Bolívia.

Neste cenário, as questões afetas à gestão de recursos hídricos, em cada um desses países, podem apresentar assimetrias e desequilíbrios entre as capacidades instaladas das diferentes instituições encarregadas da gestão desses recursos.

4.2 O processo de cooperação entre os países da Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas

Como consequência da indivisibilidade de bacia, a cooperação entre países é determinante para o uso sustentável de bacias transfronteiriças. Diversos são os exemplos de instrumentos jurídicos internacionais que determinam ou recomendam a cooperação em bacias transfronteiriças. Além das convenções e tratados, algumas decisões arbitrais e judiciais ressaltam a importância de cooperação para o uso de recursos naturais, como a decisão da Corte Internacional de Justiça no Caso do Projeto Gabčíkovo-Nagymaros⁴⁶.

A partir do final da década de 1970 até o final da década de 1980, foram celebrados alguns acordos bilaterais de cooperação com a finalidade de estabelecer mecanismos para a execução de ações fronteiriças na região amazônica. Além do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), alguns acordos bilaterais foram firmados com o propósito de desenvolver a cooperação na região, como os Acordos Colômbia-Ecuador, Colômbia-Peru e Colômbia-Brasil para a Cooperação Amazônica.

Em que pese alguns acordos terem como delimitação microbacias transfronteiriças, pouca ou nenhuma preocupação houve quanto à gestão dos recursos hídricos. Diante desse cenário, cada vez mais, as agências reguladoras e organismos relacionados à gestão dos recursos hídricos têm se mobilizado, ressaltando a necessidade do conhecimento de dados hidrológicos elementares, sempre considerando a bacia hidrográfica como unidade de gestão, além de uma maior capacitação técnica das instituições. O monitoramento dos recursos hídricos nas diversas bacias hidrográficas mostra-

⁴⁶ O caso do Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (1977) opôs os interesses de Hungria e Eslováquia perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) em 1997. O Projeto incluía a construção em conjunto dos dois países de um sistema declusas no Rio Danúbio para fins hidráulicos, energéticos e de transporte. Porém, as obras foram interrompidas pelo governo húngaro (1989) alegando que a total implementação das obras causaria prejuízos ambientais. Apesar de reconhecer a existência da “obrigação geral dos Estados de velar acerca das atividades exercidas nos limites de sua jurisdição ou sobre o seu controle respeitando o meio ambiente de outros Estados ou de zonas”, a CIJ não reconhece nenhum resultado concreto ao princípio da precaução, Princípio 15 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento/1992, restringindo-se a aplicar o princípio da prevenção. A CIJ declinou de uma solução concreta no âmbito da gestão compartilhada de recursos e repassou às partes o dever de cooperar no sentido de associar “em pé de igualdade, a exploração, a gestão e aos benefícios” os interesses econômicos e ambientais de ambos. Ver CAUBET C.G. A água doce..., p. 20-23; SOHNLE, J. Iruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J.: l'Affaire Gabčíkovo-Nagymaros In: Revue Générale de Droit International Public, 1998.

se cada vez mais prioritário e apresenta-se como o grande desafio para os próximos anos, notadamente na bacia amazônica.

As dificuldades relacionadas ao monitoramento hidrológico na maioria das regiões, principalmente nas grandes bacias hidrográficas, decorrem, muitas vezes, da não disponibilidade de recursos financeiros e estruturais, assim como de políticas regionais. A cooperação técnica entre países em desenvolvimento, além de contribuir com a promoção do desenvolvimento socioeconômico desses países, pode ser um importante instrumento de integração em temas cuja abordagem rompe fronteiras geográficas, como é o caso dos recursos hídricos.

A iniciativa de ações regionais, ainda que poucas, tem se traduzido em acordos bilaterais ou em projetos de cooperação no âmbito da OTCA, por isso, é importante observar mais de perto esta organização.

4.2.1 OTCA

Devido à importância da bacia amazônica e do bioma amazônico, aliado ao interesse dos países amazônicos em desenvolver-se socioeconomicamente, bem como, reconhecendo a necessidade de resolver problemas vinculados à gestão ambiental e à exploração racional dos recursos naturais, os governos da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela formalizaram, em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA⁴⁷, como um instrumento para promover a cooperação internacional e o desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia. No que tange aos recursos hídricos, a disciplina do TCA limitou-se a assegurar a liberdade de navegação nos rios amazônicos e a previsão de utilização racional dos recursos naturais.

O TCA não se trata de um acordo específico para regular os usos de cursos de água internacionais ou os aspectos da navegação. Trata-se de um

⁴⁷ Todas as informações sobre a OTCA estão disponíveis em <http://www.otca.org> Acesso em junho de 2013. A elaboração e negociação do Tratado excluiu a Guiana Francesa, pois este território é considerado colônia, na condição de Departamento Ultramarino da França. Os critérios de inclusão dos países no Pacto não seguem à risca as questões geográfica, hidrográfica ou territorial, “ser país amazônico não significa necessariamente ser ribeirão do Amazonas, o que faria com que se incluísse outros países do pacto, podendo ser definidos: ribeirinhos do Amazonas (Peru, Brasil e Colômbia), ribeirinhos de afluentes do Amazonas (Bolívia, Equador, Guiana e Venezuela) e hidrograficamente não amazônicos, mas que se encontram na zona de influência do Amazonas (Suriname)” (GREÑO, apud CAUBET, 2006).

acordo regional multilateral com vistas ao desenvolvimento, à preservação ambiental e ao uso racional dos recursos naturais de forma ampla. Assim, as questões dos usos múltiplos dos recursos hídricos da região são também objeto do acordo, mas dividem as atenções com a cooperação para o desenvolvimento econômico e social das regiões e populações abrangidas, com o aproveitamento sustentável da totalidade dos recursos ambientais e com a promoção e intercâmbio de pesquisas científicas.

Considerando a conveniência de aperfeiçoar e fortalecer institucionalmente os processos de cooperação desenvolvidos, bem como, alcançar os objetivos do Tratado, em 1995, decidiu-se criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, dotada de personalidade jurídica com competência para celebrar acordos com as partes contratantes, com Estados não-membros e com outras organizações internacionais. A OTCA foi formalizada em 1998.

A criação da OTCA como organização internacional manteve a estrutura organizacional inicial esboçada no TCA, todavia, aperfeiçoou e inovou em alguns aspectos, principalmente no que tange à Secretaria, que se tornou permanente e foi finalmente instituída em Brasília em 2002, e à criação de Comissões Especiais da Amazônia, destinadas ao estudo de problemas e tópicos específicos, agrupadas em instituições nacionais competentes de cada setor e criando uma ativa rede sub-regional de comunicação.

Tal desenvolvimento institucional atribuiu maior dinamicidade à integração regional e à efetivação dos objetivos do Tratado, principalmente pelos acordos, programas e projetos firmados e pela abertura ao apoio técnico e financeiro de organismos multilaterais e países contratantes.

No que se refere aos recursos hídricos, dentre os acordos, programas e projetos assinados pela OTCA, destaca-se a Carta de Entendimento entre a OTCA e o Comitê Intergovernamental da Bacia do Prata (CIC) e o Memorando de Entendimento entre a OTCA e a OEA para o projeto “Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas”. Mais recentemente, em 2012, foi lançado o Projeto Amazonas, voltado para capacitação e assistência técnica.

É importante destacar que se considera como referência territorial para desenvolver ações de cooperação na região amazônica, independentemente

de se referirem à utilização de recursos hídricos ou não, a unidade da bacia do Rio Amazonas, demonstrando o reconhecimento de que sua gestão deve ser integrada, considerando a bacia hidrográfica como um todo, buscando-se a construção de uma visão comum para a Bacia como um todo.

Além disso, dentre os objetivos estratégicos da OTCA, está o de facilitar e fomentar ações voltadas para a preservação, a proteção, a conservação e o aproveitamento sustentável da floresta, da biodiversidade e dos recursos hídricos da Amazônia⁴⁸. Na Agenda Estratégica da OTCA⁴⁹, foi criado um subtema para recursos hídricos que prevê que a Organização deverá apoiar a construção e divulgação de um marco de referência para a gestão eficiente, integrada e integral dos recursos hídricos e para a promoção de um maior acesso da população ao recurso água e a seus serviços, especialmente ao saneamento, como medida que pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das populações amazônicas.

No curto prazo, esta agenda prevê, essencialmente:

- i. Promover a adoção de uma abordagem integrada e integral da gestão dos recursos hídricos (adaptação às mudanças climáticas, solos, participação da sociedade civil na gestão).
- ii. Promover ações visando facilitar um acesso o mais equitativo possível da sociedade civil como um todo à água de qualidade, com ênfase nas populações vulneráveis, povos indígenas e outras comunidades tribais.

⁴⁸ Disponível em http://www.otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_prt.pdf Acesso em junho de 2013.

⁴⁹ A Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica foi aprovada pelos Ministros das Relações Exteriores dos Países Membros da OTCA na sua X Reunião, em novembro de 2010, em Lima, Peru, com um horizonte de oito anos para sua implementação após um amplo processo de consulta, de diálogos setoriais regionais e de levantamento de informações nos Países Membros, ocorrido no âmbito do processo de revisão do Plano Estratégico 2004-2012. A nova Agenda incorpora uma visão transversal e multissetorial de todos os programas, projetos e atividades identificados, a fim de dar resposta às inquietações e solicitações dos Países Membros e aos mandatos do TCA. Para sua implementação foram previstos mecanismos de ajuste e revisão que lhe permitem ser uma ferramenta orientadora, flexível e adaptável, que reflita adequadamente todos os interesses comuns. Também inclui a visão, missão e objetivos estratégicos da OTCA, a partir de dois eixos de abordagem transversal (conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento sustentável). Igualmente, estabelece o papel e as diretrizes de atuação da SP, o ciclo de projetos próprio da OTCA, a estrutura institucional para a gestão da Agenda e as diferentes modalidades de financiamento consideradas. Disponível em <http://www.otca.info/portal/apresentacao.php?p=agd> . Acesso em junho de 2013.

- iii. Promover a discussão de problemáticas particulares ao manejo de bacias em áreas de fronteira.
- iv. Estimular a participação das populações vulneráveis, povos indígenas e outras comunidades tribais em debates sobre os recursos hídricos.

No médio prazo, estão previstas as seguintes atividades:

- i. Promover espaços de discussão comuns para estabelecer políticas de controle das atividades de mineração que contaminam as águas.
- ii. Promover a adoção de critérios comuns para a avaliação e o monitoramento do uso de recursos hídricos, respeitando as particularidades nacionais no manejo.
- iii. Promover ações e mecanismos para zoneamento e ordenamento territorial regional para o manejo de bacias e microbacias.
- iv. Implementar um modelo de gestão integral e sustentável dos recursos hídricos da Amazônia continental.

No longo prazo, prevê-se apenas a promoção de ações e mecanismos para o ordenamento territorial regional e o zoneamento ambiental para manejo de bacias e microbacias.

Essa agenda envolve alguns projetos e programas estratégicos para a governança da água na região, dentre os quais o *Projeto Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços da Bacia do Rio Amazonas Considerando a Viabilidade Climática e as Mudanças Climáticas*, denominado *Projeto GEF Amazonas*.

4.2.1.1 Projeto Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas

No âmbito de ações e políticas públicas, merece destaque o Projeto “Manejo Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas”, que consolida a aplicação do princípio da unidade de bacia e de sua gestão integrada, o princípio da cooperação, do

desenvolvimento sustentável e o da gestão participativa, prevendo a participação pública, conscientização e educação como um de seus principais eixos de atuação.

O Projeto tem tentado desenvolver uma visão consensual de desenvolvimento sustentável da região e foi acordado entre a OTCA, o FMAM, a OEA e o PNUMA. Seu objetivo principal é fortalecer o marco institucional para planejamento e execução das atividades de proteção e gestão sustentável do solo e dos recursos hídricos da Bacia do Rio Amazonas em face a mudanças climáticas.

Seu Plano Estratégico de Ação (PEA) para a bacia amazônica é um elemento chave para o êxito do uso sustentável e a gestão integrada dos recursos hídricos, e para promover a adaptação às mudanças climáticas. Suas ações consideradas prioritárias foram agrupadas em cinco componentes: (1) consolidação de uma visão comum para a Bacia e elaboração da Análise de Diagnóstico Transfronteiriço (ADT); (2) fortalecimento institucional e capacitação para a gestão integrada de recursos hídricos; (3) previsão de impactos hidrológicos da variação climática e implicações para o desenvolvimento; (4) gestão sustentável e integrada do uso do solo e da água e (5) participação pública para a gestão sustentável de recursos hídricos na Bacia do Rio Amazonas.

Dentre os resultados esperados com este projeto, podem ser citados:

- Construção de uma visão compartilhada para a Bacia do Rio Amazonas.
- Diagnóstico analítico transfronteiriço da Bacia.
- Pesquisa sobre os ecossistemas aquáticos, águas subterrâneas e estabelecimento em áreas de fronteira.
- Atlas de Vulnerabilidade Hidroclimática da Bacia Amazônica.
- Projetos-piloto em Gestão Integrada de Recursos Hídricos.
- Projetos de demonstração de prioridades especiais para adaptação e mitigação das mudança climática.
- Sistema Integrado de Informações.
- Estratégias para a Comunicação, Educação e Financiamento.
- Plano de Participação Pública de múltiplos atores.
- Programa de Ações Estratégicas (PAE).

O Projeto ainda está em andamento, o que dificulta avaliar os resultados. No entanto, futuramente, é primordial que seus resultados sejam analisados para determinar a efetividade de sua existência.

4.2.1.2 Projeto Amazonas: Ação Regional da Área de Recursos Hídricos

Ainda no âmbito da OTCA, há, também, a cooperação técnica entre instituições dos governos dos países com o “Projeto Amazonas: Ação Regional da Área de Recursos Hídricos”, desenvolvido pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), pela ANA e pela OTCA.

Lançado em 2012 e previsto para durar dois anos, a ANA é a responsável pelas ações no Brasil e conta com o apoio da ABC – os investimentos somam R\$ 2 milhões. Basicamente, o Projeto Amazonas busca fortalecer a gestão de recursos hídricos na mais extensa rede hidrográfica do mundo a partir de três pilares: capacitação de técnicos na gestão de recursos hídricos, estruturação de redes de monitoramento das águas e intercâmbio de sistemas de informação para o efetivo monitoramento dos recursos hídricos da bacia Amazônica.

A ação regional proposta pelas três instituições é uma iniciativa que se insere nas prioridades da política externa brasileira de priorizar a cooperação Sul-Sul e contribuir para estreitar o relacionamento entre os países da OTCA. Expressa o compromisso de viabilizar ações de cooperação técnica na área de recursos hídricos na Amazônia, com a participação das Agências Nacionais responsáveis pela gestão dos recursos hídricos nos Países Membros da OTCA.

A iniciativa desta ação regional, sob a coordenação técnica da ANA, visa buscar, entre as instituições responsáveis pela gestão de recursos hídricos nos países da OTCA, ações articuladas para a gestão integrada de bacias hidrográficas e recursos hidrobiológicos, estudos sobre os eventos críticos e sobre a contaminação dos corpos de água. A ênfase deste projeto deverá ser a capacitação de recursos humanos e a instalação de uma mínima base de estações que componham uma rede hidrometeorológica para a bacia, de modo

a atender, em curto prazo, as demandas dessas instituições e a necessidade de intercâmbio de dados entre os países.

4.2.2 Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana

Apesar de não ser o foco deste trabalho, é importante citar os projetos de integração e cooperação econômica previstos no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). Estes projetos tem por finalidade promover o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações sob uma visão regional, o que, conseqüentemente, impactaram (e impactarão) na sustentabilidade dos recursos hídricos e na sua governança na região.

Iniciada em 2000 entre os 12 países da América do Sul, a IIRSA possui dez eixos de integração, entre os quais o Eixo do Amazonas, que se refere à interconexão entre portos no Pacífico (Tumaco, na Colômbia; Esmeraldas, no Equador; Paíta, no Peru.) e portos brasileiros (Manaus, Belém e Macapá). Através dos Rios Huallaga, Maranhão, Ucayali, Amazonas, Putumayo, Napo, Iça e Solimões, correspondendo a mais de 6.000 km de vias navegáveis, os projetos no Eixo Amazonas visam à integração de transporte fluvial em uma área de influência de aproximadamente 4.499.152 km² (MENEZES, 2006).

4.2.3 Iniciativa MAP

Apesar de não estar localizada na Bacia do Rio Amazonas, destaca-se, ainda, a iniciativa promovida para a gestão compartilhada no Rio Acre em virtude de sua característica diferenciada de movimento social. Fruto de mobilização social nos três países da bacia hidrográfica do Acre (Bolívia, Brasil e Peru), a Iniciativa MAP é formada com as iniciais das três unidades federativas de cada um destes países onde está a região: departamento de Madre de Dios-Peru, estado do Acre-Brasil e departamento de Pando-Bolívia. O grupo MAP avança como uma das experiências locais de gestão integrada de recursos hídricos transfronteiriços mais atuantes hoje em dia.

Inicialmente formada por um grupo de pesquisadores da região, entre 1999 e 2000, a Iniciativa MAP define-se como um movimento social,

independente de governos ou partidos políticos e articulado nos três países, com vistas a “elevar o nível de vida das sociedades regionais, conseguir uma melhor gestão dos ecossistemas e lograr um futuro mais seguro e próspero”⁵⁰. Inspiram e fundamentam os objetivos da Iniciativa MAP, os princípios do desenvolvimento sustentável, a afirmação dos direitos humanos, numa conjugação de esforços socioambientais para a melhoria das condições de vida nesta região.

Apesar do recorte geográfico da bacia hidrográfica, a Iniciativa extrapola, e muito, as preocupações exclusivas com a gestão dos recursos hídricos, procurando aplicar uma visão de sustentabilidade a todo o processo de desenvolvimento da região.

O CNRH, por meio da CTGRHT, vem acompanhando desde 2006 esta mobilização e participando ativamente de suas discussões, com os trabalhos do GT-Acre e realização de Encontro Trinacional. A criação do GT-Acre no âmbito da CTGRHT decorreu de amplas discussões participativas feitas com os atores sociais locais e de estudos técnicos realizados sobre a experiência. Do amplo mapeamento sobre a gestão compartilhada a ser desenvolvida na área trinacional, a CTGRHT retirou uma série de experiências que podem indicar a futura celebração de um novo acordo de recursos hídricos. A CTGRHT será tratada no item 4.3.1.

Além disso, o governo brasileiro, por intermédio da Agência Nacional de Águas, realiza outras ações de cooperação técnica internacional na região, o que inclui os projetos “Monitoramento Espacial Hidrológico na Bacia Amazônica”, com o *Institut de Reserche pour Le Developpment* (IRD) /França; e ações de capacitação de técnicos de países amazônicos em cursos promovidos pela Agência Nacional de Águas, como o “Curso Internacional de Medição de Descarga Líquida em Grandes Rios”, com apoio do Governo do Japão.

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.map-amazonia.net/index.php?lang=ptepage=apres>>. Acesso em junho de 2013.

4.3 Os atores institucionais envolvidos nas relações de governança

Existe uma diversidade de atores muito grande que atuam no contexto na governança da água na bacia Amazônica. Para fins de ilustração desta miríade de atores, serão apresentados, de forma mais geral, alguns resultados de levantamento realizado pela ANA para formulação do Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas (ANA, 2011). Em seguida, será apresentado um levantamento realizado pela autora de atores envolvidos na formulação de políticas públicas no nível federal do governo brasileiro. Apesar de o estudo da ANA (2011) ter adotado uma metodologia própria categorizar os atores, o levantamento realizado pela autora não seguirá esta mesma divisão, uma vez que se baseia na formulação do PPA e na subdivisão compreendida por este para as políticas públicas e ações propostas.

No estudo realizado pela ANA (2011), foram analisados 603 atores que influenciam ou sofrem influência da dinâmica atual de recursos hídricos na região, de acordo com os grupos e setores a que pertencem. Estes atores foram classificados tomando-se como referência as estruturas colegiadas preconizadas pela Lei nº 9.433/1997⁵¹. Com isso, os atores foram inicialmente divididos em grupos e, posteriormente, em setores dentro dos grupos com base em critérios, como abrangência territorial de atuação, influência da atividade sobre os recursos hídricos e/ou vice-versa e localização do centro decisório. Para cada ator, foram obtidos os respectivos níveis de relevância, sendo classificados como:

- *Estratégicos*: atores que, no somatório de critérios, obtiveram de 8 a 10 pontos;
- *De alta relevância*: atores que obtiveram de 6 a 7 pontos;
- *Relevantes*: atores que obtiveram de 1 a 5 pontos.

No Quadro 8, é possível observar o perfil desses atores identificados.

Quadro 8: Número e percentuais de atores analisados, por grupo e setor

⁵¹ Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm Acesso em julho de 2013.

Grupo	Setor	Totais	
		nº	%
Poder Público	Poder Público Federal	38	6,3
	Poder Público Estadual	61	10,1
	Poder Público Municipal	19	3,2
	Subtotal Poder Público	118	19,6
Sociedade Civil	Organizações não governamentais	57	9,5
	Organizações indígenas	115	19,1
	Organizações extrativistas	11	1,8
	Organizações técnicas e de ensino e pesquisa	74	12,3
	Subtotal Sociedade civil	246	42,6
Usuários de Água	Saneamento	4	0,7
	Agropecuária	13	2,2
	Indústria e mineração	55	9,1
	Geração de energia hidrelétrica	54	9,0
	Transporte hidroviário	11	1,8
	Pesca e aquicultura	73	12,1
	Turismo e lazer	18	3
	Subtotal Usuários de água	238	37,8
TOTAL		603	100

Fonte: ANA (2011)

No âmbito do Governo Federal, foram analisados os principais órgãos com atuação na Margem Direita do Amazonas (MDA) que sejam implementadores de políticas relacionadas aos setores usuários ou a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente. O Quadro 9 apresenta uma classificação dos órgãos federais, de acordo com sua relevância para a gestão dos recursos hídricos na Margem Direita do Amazonas.

Quadro 9: Órgãos do Poder Público Federal atuantes na MDA

ATORES ESTRATÉGICOS	
Instituição	Sede
ANA - Agência Nacional de Águas	Brasília-DF
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	Brasília-DF
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Brasília-DF
FUNASA - Fundação Nacional da Saúde	Brasília-DF
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis	Brasília-DF
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Brasília-DF
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Brasília-DF
MCidades - Ministério das Cidades	Brasília-DF
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia	Brasília-DF
MMA - Ministério do Meio Ambiente	Brasília-DF
MME - Ministério de Minas e Energia	Brasília-DF
MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura	Brasília-DF
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Brasília-DF
MT - Ministério dos Transportes	Brasília-DF
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos	Brasília-DF
ATORES DE ALTA RELEVÂNCIA	
Instituição	Sede
AHIMOC - Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental	Manaus-AM
AHIMOR - Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental	Belém-PA
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Rio de Janeiro-RJ
BASA - Banco da Amazônia	Belém-PA
BB - Banco do Brasil	Brasília-DF
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Rio de Janeiro-RJ
CENSIPAM - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia	Brasília-DF
CPRM - Serviço Geológico do Brasil	Brasília-DF
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	Brasília-DF
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral	Brasília-DF
EPE - Empresa de Pesquisa Energética	Brasília-DF
FUNAI - Fundação Nacional do Índio	Brasília-DF
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Brasília-DF
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário	Brasília-DF
Ministério da Defesa	Brasília-DF
Ministério da Marinha	Brasília-DF
Ministério da Saúde	Brasília-DF
MRE - Ministério das Relações Exteriores	Brasília-DF
MTur - Ministério do Turismo	Brasília-DF
OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica	Brasília-DF
SBF - Serviço Florestal Brasileiro	Brasília-DF
SNP - Secretaria Nacional de Portos	Brasília-DF
SPLP - Secretaria de Planejamento de Longo Prazo	Brasília-DF
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	Belém-PA

Fonte: ANA, 2011.

É possível observar que se destacaram os órgãos formuladores e implementadores de políticas que envolvem diretamente os maiores setores

usuários de água na MDA. Também figuram com destaque os órgãos responsáveis pelo planejamento do país e pela formulação e implementação das políticas ambientais e de recursos hídricos.

Entre os atores “de alta relevância”, além dos órgãos federais responsáveis pela formulação e implementação de políticas relacionadas a outros setores usuários, merecem destaque aqueles cujas atividades também têm rebatimento na gestão dos recursos hídricos, como é o caso, por exemplo, das questões transfronteiriças, fundiária e indígena.

As instituições bancárias governamentais que atuam na região foram relacionadas pelo potencial que possuem de fomentar atividades sustentáveis e de restringir economicamente as atividades danosas aos recursos hídricos e ao meio ambiente.

Em relação aos órgãos estaduais⁵², foram identificadas as instituições apresentadas no Quadro 10.

Quadro 10: Órgãos dos Poderes Públicos Estaduais atuantes e estratégicos na MDA.

⁵² Na identificação e análise dos órgãos estaduais considerou-se, além da interface com a gestão de recursos hídricos, a participação desses órgãos nos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Após serem analisados 61 órgãos pertencentes às estruturas governamentais dos cinco estados da MDA, foi elaborado o Quadro 18.3, onde são discriminados de acordo com sua relevância para a gestão de recursos hídricos na MDA. Entre os órgãos estaduais, foram classificados como “estratégicos” apenas os responsáveis pelas áreas de planejamento e de meio ambiente e recursos hídricos. Tal classificação reflete a prioridade dessas áreas em relação à implementação do PERH-MDA e coincide com a representação dos estados e do Distrito Federal na composição do Colegiado Gestor do Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos Rios Tocantins e Araguaia (ANA, 2009a), instituído pela Resolução ANA nº 411, de 29 de junho de 2009. Disponível em www.ana.gov.br Acesso em junho de 2013.

ATORES ESTRATÉGICOS	
Instituição	Sede
IMAC - Instituto de Meio Ambiente do Acre	Rio Branco-AC
SEMA/AC - Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Acre	Rio Branco-AC
SEPLAN/AC - Secretaria de Estado de Planejamento do Acre	Rio Branco-AC
IPAAM - Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas	Manaus-AM
SDS/AM - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas	Manaus-AM
SEPLAN/AM - Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas	Manaus-AM
SEMA/MT - Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Mato Grosso	Cuiabá-MT
SEPLAN/MT - Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Mato Grosso	Cuiabá-MT
SEMA/PA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará	Belém-PA
SEPOF/PA - Secr. Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Pará	Belém-PA
SEDAM/RO - Secr. Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia	Porto Velho-RO
SEPLAN/RO - Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia	Porto Velho-RO

Fonte: ANA, 2011.

No Quadro 11, dentre os órgãos estaduais classificados como “de alta relevância”, destacam-se os responsáveis pela formulação e implementação das políticas estaduais de agropecuária, uso do solo, manejo florestal, turismo, portos e desenvolvimento.

Quadro 11: Órgãos dos Poderes Públicos Estaduais de alta relevância atuantes na MDA.

ATORES DE ALTA RELEVÂNCIA	
Instituição	Sede
AGEAC - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Acre	Rio Branco-AC
ITERACRE - Instituto de Terras do Acre	Rio Branco-AC
Secretaria de Estado de Agropecuária do Acre	Rio Branco-AC
Secretaria de Estado de Floresta do Acre	Rio Branco-AC
AGROAMAZON - Agência de Agronegócios do Amazonas	Manaus-AM
AMAZONASTUR - Empresa Estadual de Turismo do Amazonas	Manaus-AM
ARSAM - Agência Reguladora dos Serviços Concedidos do Estado do Amazonas	Manaus-AM
SEPROR - Secretaria de Estado da Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado do Amazonas	Manaus-AM
AGER - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso	Cuiabá-MT
EMPAER - Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural S/A	Cuiabá-MT
SEDER - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural do Mato Grosso	Cuiabá-MT
ARCON - Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos no Estado do Pará	Belém-PA
CPH - Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará	Belém-PA
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará	Belém-PA
IDEFLOR - Instituto de Florestas do Pará	Belém-PA
IDESP - Inst. de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará	Belém-PA
ITERPA - Instituto de Terras do Pará	Belém-PA
PARATUR - Companhia Paraense de Turismo	Belém-PA
Procuradoria Geral do Estado do Pará	Belém-PA
SAGRI - Secretaria de Estado de Agricultura do Pará	Belém-PA
SEPAQ - Secretaria de Estado e Aquicultura do Pará	Belém-PA
SEAPES - Secretaria de Estado de Agricultura, Produção e Desenvolvimento Econômico de Rondônia.	Porto Velho-RO
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Rondônia	Porto Velho-RO
SETUR - Superintendência Estadual de Turismo de Rondônia	Porto Velho-RO
SOPH - Sociedade de Portos e Hidrovias do Estado de Rondônia	Porto Velho-RO

Fonte: Ana, 2011.

Em relação ao poder público municipal⁵³, foram identificadas as instituições relacionadas na Quadro 12.

⁵³ São ao todo 224 municípios com território total ou parcialmente inseridos na MDA. Destes, 195 possuem suas sedes administrativas na região. Considerando-se as prefeituras e secretarias municipais com interveniência nas áreas de meio ambiente, planejamento e dos setores produtivos, certamente passaríamos de 500 atores estratégicos apenas neste setor. Entretanto, por atuarem localmente, apenas nos limites de cada município, optou-se por analisá-los apenas através das entidades que os representam, como consórcios, federações e associações de municípios. Na categorização dos atores dos poderes públicos municipais sobressaíram-se como estratégicos a Confederação Nacional de Municípios e as associações e federações estaduais de municípios. Destaca-se, novamente, que, por meio destas entidades, estão representados todos os municípios da MDA. Disponível em www.ana.gov.br Acesso em junho de 2013.

Quadro 12: Instituições representativas dos Poderes Públicos Municipais atuantes na MDA.

ATORES ESTRATÉGICOS	
Instituição	Sede
CNM - Confederação Nacional de Municípios	Brasília-DF
AMAC - Associação dos Municípios do Acre	Rio Branco-AC
AAM - Associação Amazonense de Municípios	Manaus-AM
AMM - Associação Matogrossense de Municípios	Cuiabá-MT
FAMEP - Federação das Associações de Municípios do Pará	Belém-PA
AROM - Associação Rondoniense de Municípios	Porto Velho-RO

ATORES DE ALTA RELEVÂNCIA	
Instituição	Sede
AMUT - Associação dos Municípios das Rodovias Transamazônica e Santarém/Cuiabá e Região do Oeste do Pará	Belém-PA
AMAT - Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins ¹	Belém-PA
CISAN-CENTRAL - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região Central de Rondônia	Ariquemes-RO
CONDIAC - Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba	Epitaciolândia-AC
CONDIAP - Consórcio de Desen. Intermunicipal do Acre e Purus	Sena Madureira-AC
Consórcio Belo Monte	Altamira-PA
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental do Alto Teles Pires	
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Teles Pires	Paranaíta-MT
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental do Vale do Arinos	Juara-MT
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Alto Solimões	Tabatinga-AM
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Socioeconômico do Vale do Guaporé	Conquista D'Oeste-MT
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental do Vale do Juruena	Cotriguaçu-MT
Consórcio Intermunicipal de Desen. Sustentável do Portal da Amazônia	Colíder-MT

Fonte: ANA, 2011.

1) Apesar da denominação da associação fazer referência à bacia do Tocantins Araguaia, sua área de abrangência inclui importantes municípios da bacia do Xingu.

Chama a atenção o elevado número de associações e consórcios intermunicipais, em especial no estado do Mato Grosso, na bacia do rio Acre e no Alto Solimões. Assim como já ocorreu com sucesso em outras partes do país, estes consórcios e associações, se adequadamente orientados e incentivados, poderão auxiliar enormemente a implantação da gestão dos recursos hídricos nas suas áreas de abrangência.

Em relação às organizações não-governamentais⁵⁴ identificadas pelo levantamento realizado, foram identificadas 57 organizações não governamentais –ONGs – que desenvolvem atividades relacionadas direta ou indiretamente com recursos hídricos na MDA. Sabe-se que o número total é muito superior ao identificado.

É importante destacar que é reduzido o número de entidades cuja sede e centro decisório se localiza na MDA. Tal fato se deve à atuação muito forte, na região, de grandes organizações de abrangência nacional e, em alguns casos, internacional. Ressalta-se, entretanto, que muitas dessas organizações possuem núcleos ou escritórios na região.

Deve-se também destacar as organizações identificadas e não descritas. Isoladamente ou de forma articulada, estas ONGs desempenham um papel fundamental da defesa e no uso sustentável dos recursos hídricos na MDA, principalmente no desenvolvimento de projetos de conservação de solos, recuperação de nascentes e proteção de mananciais.

Estas organizações podem ser observadas no Quadro 13, onde são apresentados as Organizações não-governamentais atuantes na MDA. Foram classificadas como organizações não governamentais estratégicas para a gestão de recursos hídricos na MDA as entidades que agrupam em suas estruturas várias outras organizações isoladas.

Quadro 13: Organizações não governamentais atuantes na MDA.

⁵⁴ Deve-se aproveitar a representatividade dessas organizações, pelas quais é possível alcançar um elevado número de entidades que atuam na região. Neste contexto destacam-se: o Grupo de Trabalho Amazônico – GTA – que, além de reunir mais de 600 entidades filiadas, desenvolve suas atividades especificamente na Região Amazônica; e o Conselho Indigenista Missionário - CIMI, este que, com mais de 112 equipes, atua em localidades indígenas de todo o País, em especial na Amazônia. Disponível em www.ana.gov.br Acesso em junho de 2013.

ATORES ESTRATÉGICOS	
Instituição	Sede
CIMI - Conselho Indigenista Missionário	Brasília-DF
GTA - Grupo de Trabalho Amazônico	Brasília-DF
ATORES DE ALTA RELEVÂNCIA	
Instituição	Sede
ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais	São Paulo-SP
Aliança Amazônica	Washington-DC
Amazonlink	Rio Branco-AC
Amigos da Terra - Amazônia Brasileira	São Paulo-SP
Argonautas Ambientalistas da Amazônia	Belém-PA
CI-Brasil - Conservação Internacional*	Belo Horizonte-MG
CPT - Comissão Pastoral da Terra	Goiânia-GO
CTI - Centro de Trabalho Indigenista	Brasília-DF
FASE - Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional	Rio de Janeiro - RJ
FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	Brasília-DF
FORMAD - Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento	Cuiabá-MT
Fundação Rede Amazônica	Manaus-AM
FVPP - Fundação Viver, Produzir e Preservar	Altamira-PA
Greenpeace Brasil*	São Paulo-SP
ICV - Instituto Centro de Vida	Cuiabá-MT
IFT - Instituto Floresta Tropical	Belém-PA
Iniciativa MAP - Madre de D'ós, Acre e Pando	Rio Branco-AC
International Rivers	Berkeley-CA
Instituto Peabirú	Belém-PA
IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia	Belém-PA
ISA - Instituto Socioambiental	São Paulo-SP
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens	São Paulo-SP
OPAN - Operação Amazônia Nativa	Cuiabá-MT
PESACRE - Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre	Rio Branco-AC
SOS Amazônia	Rio Branco-AC
TNC - The Nature Conservancy Brasil*	Rio de Janeiro-RJ
WWF Brasil*	Brasília-DF

Fonte: ANA, 2011.

*Organizações estabelecidas sob as leis brasileiras e com sede no país que mantêm relações com organizações internacionais de mesmo nome, sediadas no exterior, que lhes serviram de inspiração para os trabalhos aqui desenvolvidos.

Em relação às nações indígenas⁵⁵ identificadas no Quadro 14, algumas organizações de representação indígena foram apresentadas no Plano da

⁵⁵ A importância das terras indígenas para a gestão dos recursos hídricos é justificada, resumidamente, por duas características desses territórios: 1) as terras indígenas funcionam, na maioria dos casos, como áreas de proteção e amortecimento contra a degradação do meio ambiente e da água, prestando valiosos serviços ambientais; 2) a cultura indígena, em

MDA, como se verifica na lista abaixo. A inclusão destas organizações entre os atores identificados decorreu da realidade singular da região em análise. É muito provável que outras bacias transfronteiriças no mundo não teriam de incluir este ator tão estratégico para a bacia amazônica.

Quadro 14: Organizações Indígenas atuantes para a gestão dos recursos hídricos na MDA.

ATORES ESTRATÉGICOS	
Instituição	Sede
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Manaus-AM
ATORES DE ALTA RELEVÂNCIA	
Instituição	Sede
AMAIAIC - Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre	Rio Branco-AC
ATIX - Associação Terra Indígena Xingu	Canarana-MT
COIAM - Confederação das Organizações Indígenas e Povos do Amazonas	Manaus-AM
CUNPIR - Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso e Sul do Amazonas	Porto Velho-RO
FEPOIMT - Federação dos Povos e Organizações Indígenas do Mato Grosso	Cuiabá-MT
FOIR - Federação das Organizações Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso e Sul do Amazonas	Porto Velho-RO
KANINDÉ - Associação de Defesa Etnoambiental	Porto Velho-RO
OPIN - Organização dos Povos Indígenas do Acre, Sul do Amazonas e Noroeste de Rondônia	Rio Branco-AC
OPIRJ - Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá	Cruzeiro do Sul-AC
SITOAKORE - Organização das Mulheres Indígenas do Acre, Sul do Amazonas e Noroeste de Rondônia	Rio Branco-AC
UNI-AC - União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas	Rio Branco-AC

Fonte: ANA, 2011.

Mesmo atendo-se apenas às organizações compostas estritamente por indígenas que atuam na MDA, foram identificadas e analisadas 115 organizações indígenas, o maior número de entidades entre todos os setores,

inúmeras comunidades e etnias, enxerga a água como um ser vivo e mesmo fonte de suas origens, a respeitando e protegendo. Por se tratar de uma região onde vivem inúmeras etnias (266 territórios indígenas ocupam aproximadamente 24% do território da MDA), optou-se por considerar as organizações indígenas como um setor específico, dentro do grupo das organizações da sociedade civil. Há que diferenciá-las, pela sua composição, das organizações indigenistas (Conselho Indigenista Missionário, Instituto Socioambiental, entre outras) as quais foram agrupadas juntamente com as organizações não governamentais. Disponível em www.ana.gov.br Acesso em junho de 2013.

fato este justificado pela facilidade de a ANA obter dados dessas entidades junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Apesar do número elevado de instituições, apenas a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB – foi considerada como estratégica para a gestão dos recursos hídricos na MDA, pois congrega organizações indígenas espalhadas por toda região, sendo efetivamente seu principal interlocutor junto aos governos e à sociedade. As demais organizações indígenas listadas na Figura acima têm similaridade entre si por atuarem em nível regional/estadual sendo, em grande parte, também vinculadas à COIAB.

Os atores apresentados no estudo realizado pela ANA (2011) estão envolvidos no contexto atual das mais variadas formas. Para tentar identificar os órgãos governamentais envolvidos no planejamento de médio e longo prazo de políticas públicas do governo federal, cuja formulação e implementação de ações impactam diretamente na articulação e na coordenação de políticas no contexto regional, será apresentado, a seguir, o levantamento de metas e ações previstas nos Programas do PPA 2012-2015, entendendo a água como um elemento transversal em várias políticas públicas, para identificar onde ela estaria inserida nos diferentes Programas do PPA.

Ao todo, foram identificados 15 programas, 39 objetivos e 121 metas relacionadas à Agenda Água, no entanto, nenhuma delas envolve especificamente a bacia amazônica no contexto de integração regional. É compreensível o fato de não haver políticas específicas para a região, pois a nova metodologia do PPA criou programas específicos com uma visão mais ampla da transversalidade de determinados temas (no caso de recursos hídricos, apenas um programa foi criado: 2026 – Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, com 5 objetivos e 17 metas) e programas relacionados com rebatimentos diretos ou indiretos para recursos hídricos, tais como energia elétrica, transporte hidroviário, pesca e aquicultura, biodiversidade dentre outros⁵⁶.

⁵⁶ Programa específico: 2026 - Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, 5 Objetivos, 17 Metas; Programas relacionados: 14 programas, 36 Objetivos e 104 Metas (2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, 2033 - Energia Elétrica; 2073 - Transporte Hidroviário; 2052 - Pesca e Aquicultura; 2013 - Agricultura Irrigada; 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; 2018 - Biodiversidade; 2051 - Oferta de Água; 2068 -

Com base na estratégia de monitoramento do PPA desenvolvida pelo MPOG, os órgãos federais MMA e ANA elaboraram eixos temáticos. Com base nesses eixos, a Tabela 2 a seguir apresenta o levantamento de atores governamentais identificados e relacionados com cada eixo estabelecido com os quais a temática interage na lógica da formulação do PPA. Foram identificados um total de 16 instituições, desde Ministérios a Secretarias, com ações previstas no PPA. Vale destacar que, em alguns casos, no mesmo Ministério, há propostas de áreas diferentes que não “conversam” entre si.

Tabela 2: Levantamento de Atores no PPA 2012-2015.

Eixo: Eixo Infraestrutura e Saneamento		
Grupos		Instituições
Infraestrutura		MI
Saneamento	Gestão	MCID (SNSA), ANA
	Obras	MI (DNOCS, CODEVASF), MS (Funasa), MCID (SNSA)
Eixo: Usos de Recursos Hídricos e Sustentabilidade		
Grupos		Instituições
Energia		MME
Transporte Aquaviário		MT (ANTAQ)
Pesca		MPA
Irrigação	Gestão	MI
	Obras	MI (Dnocs, Codevasf)
Sustentabilidade		MMA (SBF)
Eixo: Eventos Críticos e Informação		
Grupos		Instituições
Monitoramento	Águas superficiais	MCTI, MME (CPRM), ANA
	Águas subterrâneas	MME (CPRM)
Mapeamento de vulnerabilidade		MCID (SNAPU), MI (SNDC), MME (CPRM), ANA
Segurança de barragens		ANA

Fonte: Elaborado pela autora com dados do MPOG, MMA e ANA, 2013.

Com base nessa miríade de atores, buscou-se identificar, no processo interno, um mecanismo de concertação de atores governamentais na esfera

Saneamento Básico; 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS); 2065 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária; 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional; 2041- Gestão Estratégica da Geologia da Mineração e da Transformação Mineral. Disponível em www.planejamento.gov.br Acesso em fevereiro de 2013.

federal que envolvesse ao menos a maioria dos atores identificados. Foi nesse contexto que se examinaram as Câmaras Técnicas do CNRH e se identificou a Câmara Técnica sobre Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) com um espaço de diálogo e concertação que visa auxiliar as decisões no caso das águas transfronteiriças e envolve diferentes atores governamentais, não-governamentais e sociedade civil.

Além desta concertação interna, no que tange às relações internacionais do Brasil na região amazônica, o MRE é o responsável pela Política Externa, e é ele quem desenvolve e implementa as estratégias do governo brasileiro para a região. No entanto, como o objetivo deste estudo não é o de analisar atores isoladamente, mas sim identificar mecanismos de governança que contribuam (ou possam contribuir) para maior cooperação na bacia amazônica, a atuação do MRE não será analisada em detalhe como ator isolado.

4.3.1 A atuação da Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços- CTGRHT

Dentre as competências desta Câmara Técnica, estão os de propor mecanismos de intercâmbio técnicos, legais e institucionais entre países vizinhos, nas questões relacionadas com gestão de recursos hídricos. Além disso, a Câmara deve analisar e propor ações conjuntas visando minimizar ou solucionar os eventuais conflitos e, também, propor diretrizes para gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços⁵⁷.

A CTGRHT deve discutir os problemas visando desenvolver ações e implementar soluções comuns, buscando otimização e alocação de recursos humanos e financeiros e propor ações mitigadoras e compensatórias. Atualmente, a CTGRHT é composta por Ministérios, Setor Privado, Sociedade Civil e organizações não-governamentais. A Presidência desta Câmara é

⁵⁷ A Resolução Nº 467, de 30 de outubro de 2006, que dispõe sobre critérios técnicos a serem observados na análise dos pedidos de outorga em lagos, reservatórios e rios fronteiriços e transfronteiriços, define em seu artigo 2º “rio fronteiriço” como o rio que, em determinado trecho ou em toda sua extensão, forma a fronteira entre dois ou mais Estados nacionais, e “rio transfronteiriço” como o rio que atravessa o território de dois ou mais Estados nacionais. Disponível em www.ana.gov.br Acesso em janeiro de 2013.

exercida pelo MRE. Na figura 3, é possível observar a composição desta Câmara⁵⁸.

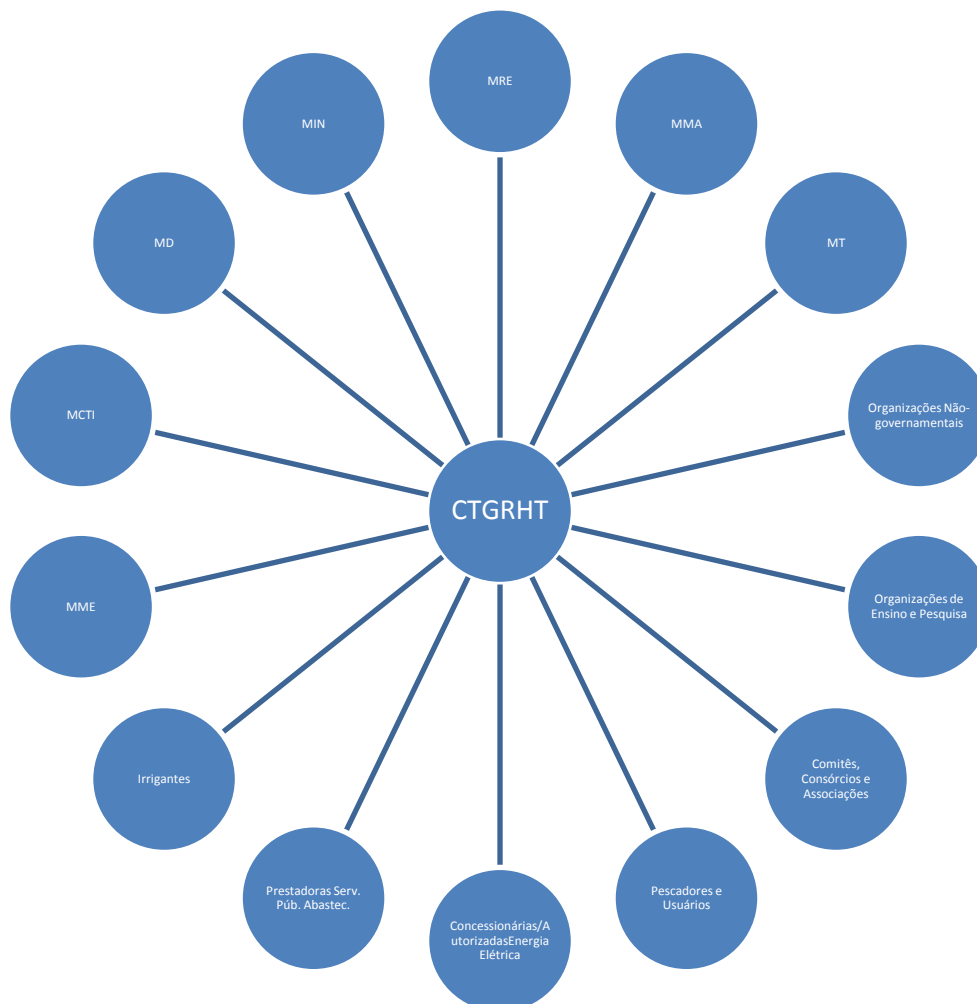


Figura 3: Composição da CTGRHT

Fonte: CNRH, 2013.

No sítio eletrônico da Câmara, está disponível uma relação extensa de Acordos e Tratados assinados pelo Brasil no que se refere não só a recursos hídricos, mas também a meio ambiente que foram, de certa forma, trabalhados no presente trabalho no item 3.2. O que se observa, de modo geral, nos dados da CTGRHT é uma prevalência de acordos bilaterais na Bacia do Prata no que se refere a recursos hídricos. Não há acordos ou tratados, além do TCA, que

⁵⁸ A Resolução nº 146, de 13 de dezembro de 2012, designou os membros nomeados para o mandato de 01/02/2013 até 31/01/2015. Disponível em http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&id=1663&Itemid=9 Acesso maio de 2013.

tratem especificamente da governança de recursos hídricos na bacia amazônica⁵⁹.

Em termos efetivos, os produtos elaborados pelo CTGRHT não produziram resultados para a Bacia Amazônica. A Câmara realizou 60 reuniões oficiais desde a sua criação e possui 3 grupos de trabalho⁶⁰. Elaborou algumas Moções e Resoluções⁶¹, mas nenhuma delas para a bacia em análise.

⁵⁹Disponível em <http://www.cnrh.gov.br>. Acesso em abril de 2013.

⁶⁰ GT Diretrizes para Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços, GT do Rio Apa (Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e do Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa) e GT ACRE (desenvolver ações no Brasil que auxiliem a promoção da gestão da Bacia do Rio Acre). Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/> Acesso em abril de 2013.

⁶¹ Moção nº 9, de 14 de março de 2002; Moção nº 14, de 11 de dezembro de 2002; Moção nº 29, de 29 de outubro de 2004; Resolução nº 73, de 14 de junho de 2007 (altera o inciso III do artigo 2º da Resolução CNRH nº 10, de 21 de junho de 2000). Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br> Acesso em junho de 2013.

5. A importância estratégica da governança da água na região amazônica para o desenvolvimento brasileiro.

É reconhecido que a disponibilidade hídrica na bacia amazônica determina a diversidade e a riqueza dos recursos naturais, além de ser a base para a realidade sociocultural e econômica da região. É, ainda, fator determinante da forma pela qual a sociedade se relaciona com o meio ambiente para suas atividades sociais e produtivas (GONÇALVES, 2006).

Nesse contexto, serão apresentados alguns elementos fundamentais à compreensão da importância estratégica da governança da água na região amazônica para o desenvolvimento brasileiro, tanto em termos de políticas públicas e planejamento estratégico, quanto em termos de relevância da cooperação regional e dos possíveis rebatimentos da governança da água.

5.1 Políticas públicas e Planejamento Estratégico em Recursos Hídricos e o problema da fragmentação da temática na eficácia das políticas públicas brasileiras para a região.

No Brasil, cada nível de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios) tem a autoridade legislativa sobre a conservação da natureza, ordenamento do território e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle contaminação. Por isso, muitas vezes é difícil identificar o papel e a missão de cada um dos atores na formulação e implementação de políticas de recursos hídricos.

Em geral, a União é a principal autoridade para a formulação de políticas que tem impacto regional. Nessa esfera, o Ministério de Meio Ambiente é responsável por propor planos, leis e estratégias para a gestão dos recursos hídricos, dentre eles o Plano Nacional de Recursos Hídricos. O Ministério das Cidades abrange as políticas para os serviços de água e saneamento.

A Agência Nacional de Águas⁶² (ANA), criada em 2000, é uma instituição federal destinada à implementação de políticas nacionais de regulação dos

⁶² A ANA possui características institucionais e operacionais um pouco diferentes das demais agências reguladoras. A legislação atribuiu ao Poder Executivo Federal a tarefa de implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e a Política Nacional de

recursos hídricos e acesso à água. No nível regional, Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos estaduais de planejamento e de gestão dos recursos hídricos, conselhos estaduais de recursos hídricos e órgãos estaduais reguladores também estão envolvidos na implementação de políticas de recursos hídricos. Em alguns casos, especialmente em relação às áreas metropolitanas, os estados também são responsáveis pela prestação de serviços de água e saneamento. No entanto, na maior parte do país, essa responsabilidade recai sobre os municípios ou associações de usuários de água em áreas rurais.

Além disso, a participação dos usuários de recursos hídricos ocorre por meio de representantes no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e nos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Apesar de as entidades e autoridades estarem bem identificadas tanto no desenho quanto na implementação de políticas, seus papéis e responsabilidades precisam ser melhor definidos por meio de critérios e procedimentos. Embora a Lei das Águas, que entrou em vigor em 1997, tenha apresentado um quadro jurídico-institucional geral, a organização institucional do setor ainda carece de maior estruturação para desenvolver um campo organizacional comum e estratégia global.

Tudo isso faz com que a coordenação e o monitoramento dos instrumentos de gestão sejam muito difíceis de implementar. O Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SINGREH), lançado em 2000, inclui representantes públicos, privados e da sociedade civil. No entanto, mesmo com

Recursos Hídricos. Além disso, criou uma autoridade responsável pela emissão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos em rios sob domínio da União, ou seja, aqueles que atravessam mais de um estado, os transfronteiriços e os reservatórios construídos com recursos da União. À ANA cabe disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos. Dessa forma, seu espectro de regulação ultrapassa os limites das bacias hidrográficas com rios de domínio da União, pois alcança aspectos institucionais relacionados à regulação dos recursos hídricos no âmbito nacional. Todos os instrumentos de gestão são alicerce para o bom funcionamento do Singreh e representam a base para a boa regulação. Por isso, a ANA desempenha ações de Regulação, Apoio à Gestão dos recursos hídricos, de Monitoramento de rios e reservatórios, de Planejamento dos recursos hídricos, além de desenvolver Programas e Projetos e oferecer um conjunto de Informações com o objetivo de estimular a adequada gestão e o uso racional e sustentável dos recursos hídricos. Os planos de recursos hídricos, cuja elaboração é apoiada pela ANA, mostram como aplicar os demais instrumentos. Eles focalizam, por exemplo, as prioridades para a outorga e as diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso da água. Disponível: www.ana.gov.br Acesso em fevereiro de 2013.

este instrumento, ainda há necessidade de gestão de recursos hídricos mais coordenada e complementar entre os entes governamentais. A complexidade do sistema (número de entidades federal, estaduais e municipais, procedimentos e critérios redundantes e até conflituosos) representa um desafio considerável para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, o que, conseqüentemente, tem rebatimentos na governança das águas na bacia amazônica.

Em estudo recente da OCDE (2012), foram apresentados alguns dos obstáculos enfrentados pelo País para coordenação tanto horizontal (Gráfico 3) quanto vertical (Gráfico 4). Observa-se que na coordenação no nível federal a falta de planejamento estratégico e a falta de incentivos à coordenação estão entre os principais desafios a serem enfrentados pelo País.

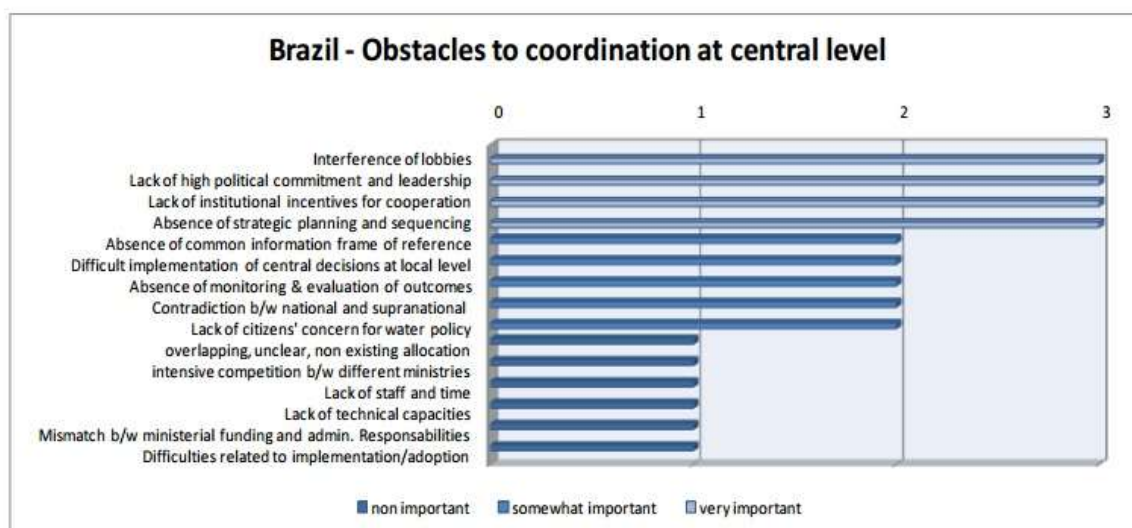


Gráfico 3: Obstáculos à coordenação no nível federal.

Fonte: OCDE,2012.

Em relação aos desafios de coordenação vertical, a fragmentação setorial é um dos principais obstáculos a serem enfrentados.

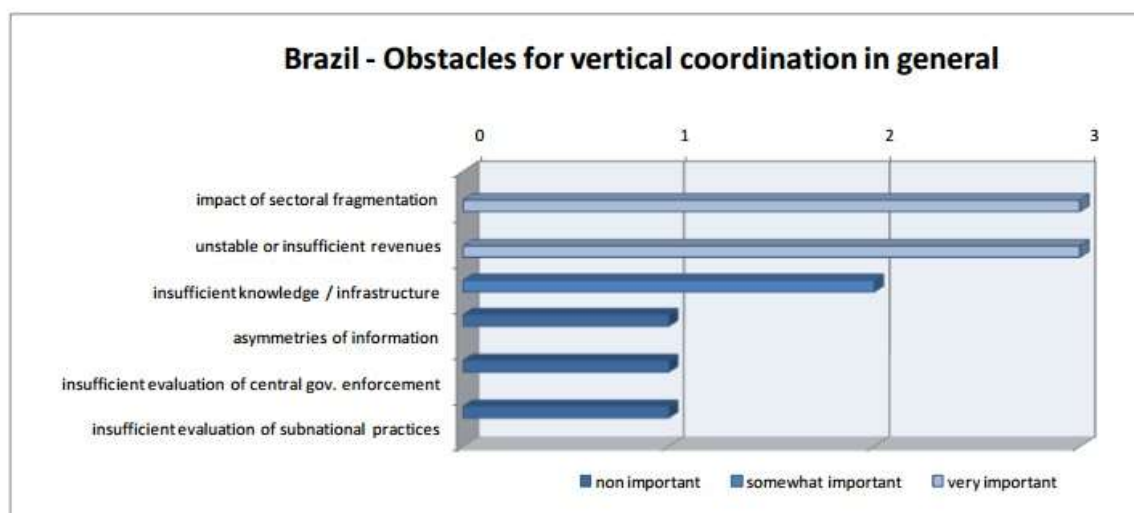


Gráfico 4: Obstáculos à coordenação vertical de modo geral.

Fonte: OCDE, 2012.

Este mesmo estudo também identificou os principais desafios à elaboração de políticas públicas para recursos hídricos. Dentre eles, foram destacados, principalmente, diferenças entre as “fronteiras” hidrológicas e administrativas e as questões de coordenação horizontal entre os Ministérios. O Gráfico 5 apresenta os principais desafios encontrados nesse estudo.

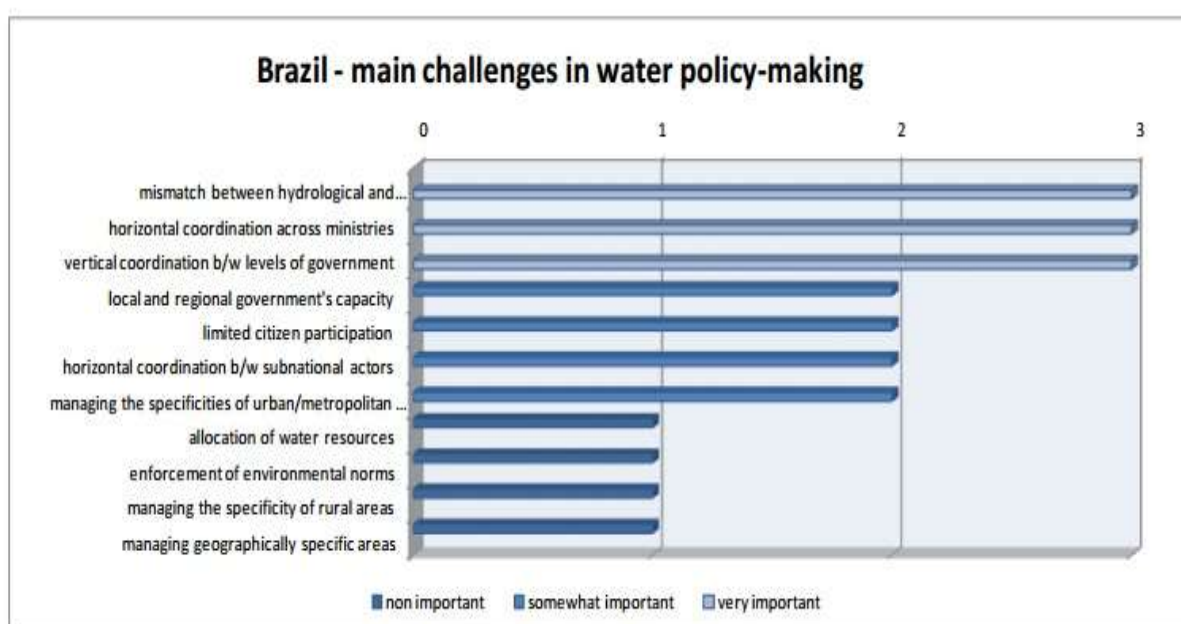


Gráfico 5: Principais desafios à formulação de políticas públicas de recursos hídricos.

Fonte: OCDE, 2012.

Nesse contexto, ao se olhar especificamente para a região amazônica, ela apresenta muitos fatores positivos, como a abundância de recursos naturais, apresentados nos tópicos anteriores. No entanto, o pleno aproveitamento desses recursos está condicionado à busca por um desenvolvimento mais sustentável e à formulação de políticas públicas que visem à superação de desafios como grandes distâncias, problemas de isolamento decorrente da descontinuidade do povoamento, a vulnerabilidade intrínseca dos seus ecossistemas, o processo migratório desordenado para a região, a desigualdade socioeconômica intrarregional e o atraso na incorporação de conhecimento científico e de tecnologias de ponta.

Na formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento brasileiro, existe hoje um olhar estratégico para a região. Seu potencial energético para geração de energia hidroelétrica (cerca de 40%, sendo apenas cerca de 1% utilizado) é objeto do planejamento energético brasileiro de longo prazo. Além disso, a região apresenta fortes características para a expansão do transporte hidroviário, com os maiores cursos d'água constituindo-se nos principais corredores de transporte e comunicação da região. Deve-se também mencionar a expansão da fronteira agrícola e a consequente atividade de irrigação. A importância da pesca não só para fins de abastecimento de mercados locais mas também para as demais regiões do país.

Em relação à demanda por uso da água, o total de vazão outorgada pela ANA na RH Amazônica é de 24,14 m³/s (dados de 2011), 1,5% do total outorgado no País. A principal finalidade de uso é o abastecimento público, representando 53% do total outorgado na Região. Existem, assim, grandes possibilidades de múltiplos usos sustentáveis da água na região.

No que se refere ao planejamento de políticas públicas específicos para a região, destaca-se o Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Amazônica – Afluentes da Margem Direita, aprovado pelo CNRH em 2011.

Na região de influência da Bacia Amazônica, apenas os Estados de Mato Grosso e Acre têm Plano Estadual de Recursos Hídricos e, em Roraima, o plano encontra-se em fase de contratação.

Em relação à gestão de recursos hídricos, a região possui apenas 1 Comitê de Bacia Hidrográfica, o Comitê Tarumã, no Amazonas. Nenhum novo comitê foi instalado em 2011.

Cabe notar que o Plano Nacional de Recursos Hídricos do Brasil, aprovado em janeiro de 2006, contém macro diretrizes de cooperação com outros países na gestão de rios e aquíferos transfronteiriços, ainda que não seja específico para a região em análise..

A Figura 4 resume os principais mecanismos, planos e instrumentos disponíveis para a região.

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH)

- 1 CBH estadual
- Nenhum CBH interestadual
- Nenhum novo comitê instalado na RH em 2011

Planos de Recursos Hídricos (interestaduais)

- Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Amazônica – Afluentes da Margem Direita – aprovado pelo CNRH em junho de 2011

Planos Estaduais de Recursos Hídricos (PERH)

- AC e MT têm PERH elaborados e em RR o PERH está em fase de contratação.
- Finalização do PERH do Acre em 2011

Outorgas de uso da água emitidas pela ANA em 2011

- Vazão outorgada total = 24,14 m³/s (1,5% do total nacional)

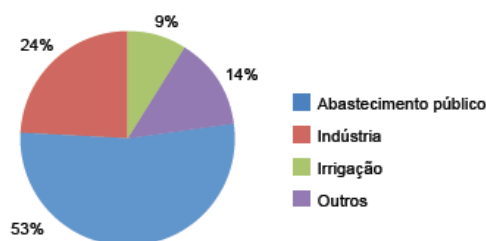


Figura 4: Gestão de Recursos Hídricos na Bacia Amazônica.

Fonte: ANA, 2012.

Dentre as razões para aprofundar as relações com os países vizinhos no que tange o desenvolvimento sustentável da região, cabe registrar que no trecho brasileiro da bacia, a jusante, já aparecem traços de algumas das atividades desenvolvidas nos países de montante, onde se originam, por exemplo, problemas com mercúrio utilizado nos garimpos, além de agroquímicos conservativos amplamente aplicados nas plantações de coca.

Há também preocupações de natureza sanitária. Vale lembrar que o cólera se reintroduziu no país, na década de 1990, por meio da presença do

vibrião na Amazônia peruana. Deve-se mencionar, ainda, com destaque no contexto regional, os problemas relacionados aos vetores de doenças tropicais que dependem da água em pelo menos uma de suas fases de desenvolvimento (malária, entre outras).

Para finalizar esta parte, é importante destacar que, nesse ambiente de fragmentada concertação, que impacta direta e indiretamente a cooperação na região amazônica, e de ausência de políticas públicas no nível federal específicas para a governança regional da água na bacia amazônica, os mecanismos de governança mencionados na presente pesquisa (UN-Water, OTCA e CTGRHT) podem contribuir para esse processo de concertação nos rios fronteiriços e transfronteiriços na região amazônica, associados ao fortalecimento das políticas públicas e do planejamento territorial para a região. A revisão de literatura, no entanto, não foi suficiente para identificar se esta premissa é correta, desse modo, realizou-se a pesquisa de campo que será apresentada no item 5.3.

5.2 A importância estratégica da cooperação regional das águas da Bacia do rio Amazonas para o Brasil.

Além das questões relacionadas anteriormente, outras ações tem sido implementadas pelo governo brasileiro no processo de cooperação regional. Segundo dados da Agência Nacional de Águas, a parceria com a Colômbia está mais avançada, já dispendo de projeto e plano de trabalho para capacitação e cooperação. Com o Peru, as negociações avançam no intuito de firmar um projeto de cooperação bilateral. Já com a Bolívia, o intercâmbio se dá de forma tripartite, tendo ainda a Espanha como partícipe e financiador. No âmbito multilateral, a ANA vem contribuindo com a OTCA para a aproximação dos órgãos gestores e intensificação do intercâmbio de informações entre os países amazônicos.

Outras iniciativas de cooperação mencionadas têm sido a realização de cursos técnicos de capacitação e treinamento para gestores e técnicos estrangeiros ou mesmo a abertura de vagas para profissionais sul-americanos em cursos promovidos em âmbito nacional. Além da ABC, outras agências estrangeiras têm sido parceiras, como a JICA (Agência de Cooperação

Japonesa), que viabilizou a participação de 12 técnicos da região no Curso de Medição de Descarga Líquida em Grandes Rios, realizado no Rio Amazonas, já mencionado. O Seminário de Direito de Águas na América do Sul, com participação de profissionais de todos os países sul americanos, teve apoio da Advocacia-Geral da União, sendo realizado em maio de 2010, em Brasília.

A promoção da capacitação atrai profissionais de todo o continente ao Brasil, o que contribui para o aprofundamento da coordenação de ações e de intercâmbio de dados necessários para a gestão de águas fronteiriças e transfronteiriças. Também evidencia, em muitos casos, a assimetria de informações e conhecimentos entre os países amazônicos.

No campo do planejamento de recursos hídricos, além do apoio aos comitês de bacia hidrográfica e à realização de planos de bacia, foi possível identificar que a ANA vem elaborando um Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Amazônica – Afluentes da Margem Direita (PERH-MDA).

A gestão das águas amazônicas, além de seus objetivos precípuos, é antevista como uma oportunidade para mobilizar as populações que vivem na Amazônia, criar empregos, proporcionar melhorias de renda familiar e integrá-las ao processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Os cenários traçados para a região demonstram que deficiências locais nas disponibilidades hídricas, quantitativas ou qualitativas, podem ocorrer e terão que ser administradas, especialmente em igarapés ou pequenos corpos hídricos às margens de núcleos populacionais e em pequenos cursos d'água nas cabeceiras das bacias com baixa vazão específica. Também as populações ribeirinhas, em geral desassistidas quanto ao saneamento básico, deverão receber atenções.

5.3 Possíveis rebatimentos da Governança Global da Água na cooperação em recursos hídricos com os países amazônicos - principais resultados da pesquisa.

Para melhor compreender os possíveis rebatimentos da governança global da água na realidade da governança na bacia amazônica, foi identificada, no decorrer do estudo, uma lacuna não respondida pela pesquisa bibliográfica que só poderia ser preenchida com a realização de entrevistas que

ajudassem a identificar não só como ocorrem, mas também como são percebidas as relações de cooperação existentes e a realidade dos mecanismos implementados na bacia Amazônica pelos principais atores envolvidos no contexto do Brasil na região, uma vez que a pesquisa se baseou somente em uma perspectiva brasileira.

Desse modo, a pesquisa qualitativa realizada envolveu não só o levantamento bibliográfico apresentado nos capítulos anteriores, mas também a aplicação de questionário em um painel de especialistas para identificar como os mecanismos de governança de recursos hídricos mencionados são percebidos pelos atores envolvidos na sua gestão.

A opção por um painel de especialistas, conceituado como uma técnica de comunicação de grupo utilizado para obtenção de opiniões de especialistas sobre assuntos específicos (GONÇALVES e MEIRELLES, 2004), visou a complementar o levantamento bibliográfico realizado, uma vez que uma das lacunas encontradas no presente estudo foi a pouca literatura sobre o tema no Brasil. Em virtude da sua proximidade com a formulação e a implementação de políticas públicas e planos estratégicos, estes especialistas também foram ouvidos quanto à sua opinião a respeito desse tema e seus rebatimentos para governança da água.

O questionário foi estruturado em quatro blocos de perguntas que envolviam desde o mecanismo mais global ao mais nacional. O primeiro bloco de perguntas foi focado no UN-Water, por ser ele o único mecanismo de cooperação existente em termos de governança global da água. Em seguida, com um olhar mais regionalizado, o segundo bloco de perguntas analisou a visão do painel de especialistas sobre a atuação da OTCA especificamente em relação à temática da água. O terceiro bloco de perguntas envolveu questões de coordenação em nível nacional, tratou-se, assim, de identificar como os especialistas percebiam a atuação da CTGRHT, que atua especificamente na gestão transfronteiriça de recursos hídricos em um ambiente de coordenação de diferentes atores brasileiros. Por fim, para complementar a análise, o quarto bloco de perguntas lançou um olhar sobre as políticas públicas e os planos para a região em análise. Apesar de existirem outras institucionalidades que impactam em maior ou menor grau a gestão de recursos hídricos na região, a opção por essas quatro dimensões buscou investigar a estrutura da

governança da água adotada para bacia amazônica com um olhar mais global sobre o referencial existente.

Desse modo, os especialistas receberam um questionário constituído de quatro blocos de perguntas referentes a UN-Water, a OTCA, a CTGRHT/CNRH e a políticas públicas e planos específicos para a região em análise (Apêndice A), acompanhado de uma carta (Apêndice B) de apresentação aos entrevistados, com instruções de preenchimento. Na carta, esclareceram-se o objetivo do questionário e a sua finalidade, garantindo-se o anonimato dos respondentes. Juntamente com o questionário e a carta, os entrevistados receberam o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C) que foi assinado por todos os especialistas entrevistados, permitindo assim a utilização dos dados para os resultados da pesquisa que serão apresentados em seguida.

O questionário foi elaborado com questões dicotômicas (concordo/não concordo) com gradações e com alternativa de não responder no caso de desconhecimento ou falta de posição do entrevistado (classificadas como “sem resposta”). Segundo Mattar (1994), respostas dicotômicas são adequadas para perguntas que envolvem questões de fato ou problemas claros para as quais existem opiniões definidas. Como os especialistas escolhidos trabalham diretamente com a temática, ainda que tenham opiniões divergentes entre si, todos eles detêm conhecimento das questões de fato levantadas e dos problemas envolvidos. Em virtude das posições estratégicas que ocupam foi necessário dar-lhes a opção de não responder determinadas questões, seja por desconhecimento (em virtude de trabalharem estritamente em um ou dois das dimensões analisadas nos blocos) seja por não terem posição definida.

Apesar de não haver regras estabelecidas para a sequência de perguntas no questionário, seguiram-se, no presente trabalho, algumas orientações dadas por Mattar (1994). Dentre elas, teve-se o cuidado de iniciar as perguntas sobre a percepção do respondente de modo a fazê-lo sentir-se prestigiado e disposto a colaborar e de se utilizar perguntas mais gerais no início de cada bloco, deixando as perguntas específicas para o fechamento, conferindo foco gradualmente. Tentou-se dar uma sequência lógica ao questionário por bloco e dentro de cada bloco. Foi proporcionada aos especialistas uma situação de liberdade, em que cada um foi estimulado a

apresentar francamente suas opiniões. Embora o questionário tenha sido elaborado de forma fechada, teve-se o cuidado de inserir espaços para comentários e observações dos entrevistados de forma a não perder a percepção destes especialistas. Evidência dessa liberdade é que, praticamente, todos os especialistas fizeram comentários, abertamente, às suas respostas. As perguntas mais pessoais, sensíveis ou divergentes para o foco da pesquisa foram feitas ao final de cada bloco.

Ainda de acordo com Mattar (1994), as principais vantagens desse tipo de questão são que tem fácil aplicação e dão rapidez ao processo e à análise. Ele também proporciona facilidade e agilidade no ato de responder para o especialista e menor risco de parcialidade do entrevistador. Apresentam poucas possibilidades de erros e são altamente objetivas. Por outro lado, o mesmo autor destaca que sua desvantagem está na polarização de respostas e/ou possibilidade de forçar respostas em relação a um leque de opiniões. Elas também podem levar a erros de medição, se o tema for tratado de forma dicotômica, quando na verdade apresenta várias alternativas, entre a concordância total e a discordância total.

Para evitar as desvantagens apresentadas por Mattar, as perguntas foram realizadas da forma mais objetiva possível, evitando-se polarizações ou forçar respostas em relação a diferentes opiniões. Tentando evitar erros de medições, foi proposta uma escala que fosse além dos extremos da resposta, dando aos especialistas a possibilidade de gradação nas suas respostas dentre de dois blocos de concordância ou discordância. Desse modo, as questões deveriam ser respondidas com base em uma escala, explicitada no próprio questionário, de 1 a 7, sendo 1 para quando o entrevistado discordasse totalmente da pergunta, 4 para quando concordasse e 7 para quando concordasse totalmente. No meio termo, os especialistas poderiam ainda escolher opções que representassem suas respostas sem terem de se posicionar nos extremos (essa opção ocorreu porque o perfil de grande parte dos entrevistados tende a respostas mais equilibradas do que extremadas, o que poderia distorcer as respostas se não lhes fosse dada tal gradação nas opções). Esta escala pode ser visualizada na Figura 5 :

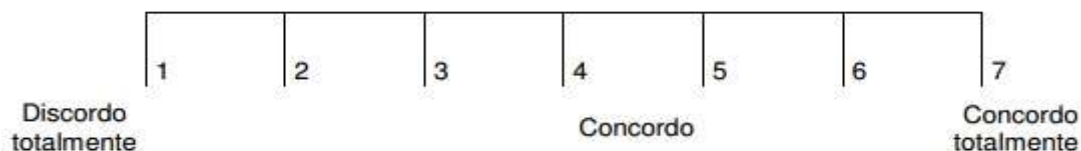


Figura 5: Escala de resposta ao Questionário

Fonte: Criado pela autora.

Foram contatados, para o painel, quinze especialistas, profissionais e acadêmicos que foram escolhidos por sua experiência e conhecimento no campo de recursos hídricos. Estes especialistas foram escolhidos por sua relação com o Sistema ONU, e conseqüentemente, com o UN-Water, com organismos internacionais, como a OTCA, com organizações não-governamentais envolvidos com a realidade amazônica, como o ISPN, acadêmicos e estudiosos do tema água, como professores da UnB, e autoridades governamentais envolvidos na formulação, articulação e implementação de políticas, como representantes de ministérios estratégicos para o tema.

Dos quinze especialistas que receberam o questionário por meio eletrônico, onze responderam. O perfil institucional desses especialistas está traçado em um levantamento percentual do quantitativo de entrevistados no Gráfico 6.

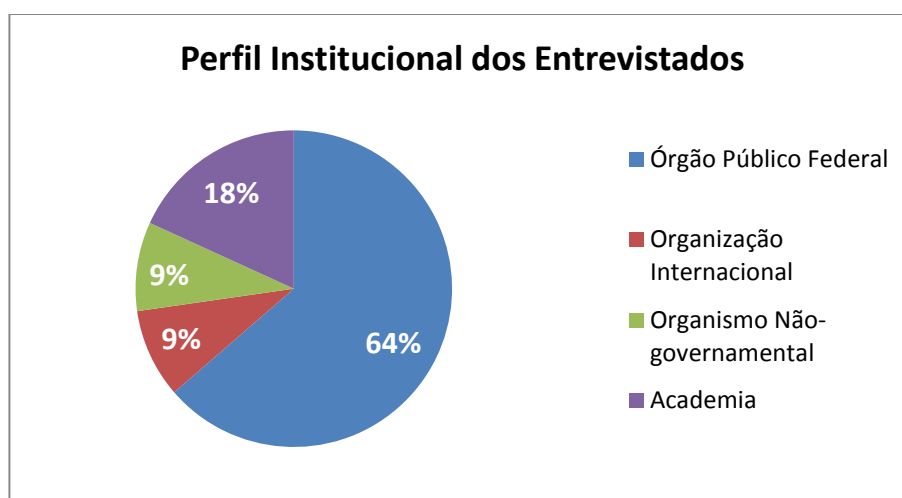


Gráfico 6: Perfil Institucional dos Entrevistados.

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

Estes especialistas trabalham com o Sistema ONU, com a OTCA, com a CTGRHT, com a formulação de políticas de recursos hídricos (Presidência da República, MMA e ANA), com a política externa brasileira para a região (MRE) e com estudos acadêmicos na temática (UnB e Universidade Católica de Brasília). Todos eles receberam a carta de apresentação, responderam ao questionário e, devidamente, assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) já mencionados e que constam nos Apêndices A, B e C do presente trabalho. O perfil das principais instituições às quais pertencem entrevistados e temas de atuação dos mesmos está relacionado na Tabela 3.

Tabela 3: Perfil das principais instituições visitadas e de conhecimento dos entrevistados.

Instituições	Competências das instituições	Principais temas de conhecimento dos entrevistados
SAE/PR	Planejamento de Longo Prazo	Governança Fronteiriça e Transfronteiriça de recursos hídricos, formulação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, instrumentos de gestão.
MMA	Formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenação do CNRH	Formulação e implementação de políticas públicas, articulação com o governo federal e os estados, realidade amazônica, atuação no Conselho e em todas as Câmaras Técnicas.
ANA	Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, Formulação de planos, Realização de Iniciativas regionais	Iniciativas com UN-Water e OTCA, atuação no CTGRHT, formulação do Plano da Margem Direita, coordenação de iniciativas na região amazônica, relações de governança de rios fronteiriços e transfronteiriços (regulação)
MRE	Política Externa Brasileira	Sistema ONU, UN-Water, CTGRHT e relações bilaterais entre os países amazônicos.
UnB e Universidade Católica	Pesquisa Científica	Governança ambiental Global, Governança de Recursos Hídricos, Hidropolítica e segurança na América do Sul, políticas públicas na região amazônica.

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

O processo de observação junto aos entrevistados foi simples no primeiro momento, para dar o distanciamento necessário para os respondentes e, em seguida, participante para interagir e para aprofundar as questões respondidas pelos especialistas. Os resultados desse duplo processo de observação serão apresentados tanto na análise dos dados objetivos quanto dos comentários realizados.

A análise de dados das entrevistas foi feita com base no método de análise de conteúdo⁶³. Para Bardin (1977), o termo “análise de conteúdo” designa um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. Optou-se por esse método por ser ele considerado uma metodologia de análise que pode ser usada para tirar sentido das informações recolhidas em entrevistas ou inquéritos de opinião (GHIGLIONE E MATALON, 1997).

Segundo Godoy (1995), a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A pré-análise pode ser identificada como uma fase organização. A exploração do material é envolve a leitura dos documentos selecionados e dos questionários respondidos, procedimentos de codificação, classificação e categorização dos resultados. O tratamento dos resultados e sua interpretação é a análise de conteúdo em si, pois, apoiado nos resultados brutos, o pesquisador procura torna-los significativos e válidos, interessando ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que se encontra por trás do imediatamente apreendido.

Desse modo, os procedimentos adotados na pré-análise envolveram a sistematização dos dados em objetivos e subjetivos. Conforme os especialistas respondiam aos questionários, os resultados objetivos eram registrados individualmente em uma tabela para que, posteriormente, se agrupassem as

⁶³ Segundo OLABUENAGA e ISPIZÚA (1989), a análise de conteúdo é uma técnica para ler e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos, que analisados adequadamente nos abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outro modo inacessíveis. Ainda segundo Berelson (1952), é “uma técnica de investigação para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”.

respostas dadas em “concordo” e “não-concordo”. Esse agrupamento foi realizado com base nos resultados na escala proposta, mas de forma sintética. Os comentários realizados pelos especialistas eram agrupados em uma outra tabela para que se pudessem analisar todos os apontamentos dos entrevistados por pergunta de forma global, desde os que discordavam completamente aos que concordavam totalmente. Em seguida, foi realizada a exploração do material, com base na sistematização realizada na pré-análise. O tratamento dos resultados e sua interpretação serão apresentados a seguir, por blocos pesquisados junto aos especialistas.

O primeiro bloco tratou, especificamente, do UN-Water. As perguntas buscaram identificar como esse mecanismo é percebido e como atua nas relações pertinentes ao tema do presente trabalho. Mais especificamente, tentou-se identificar se este mecanismo também é visto como uma possibilidade de modelo para o contexto regional. Para este bloco, o questionário envolveu 7 perguntas consideradas estratégicas para os resultados da pesquisa, conforme se verifica no Quadro 15 abaixo.

Quadro 15: Atuação do UN-Water

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA	
UN-Water	
Perguntas	
Pergunta 1	O UN-Water é um mecanismo amplamente conhecido?
Pergunta 2	O fato do UN-Water ser um mecanismo de coordenação é um fator positivo para ajudar no processo de cooperação?
Pergunta 3	Se o UN-Water tivesse poder vinculante sua atuação seria mais eficaz?
Pergunta 4	O fato de o Sistema ONU não possuir um órgão ou agência específica para recursos hídricos é um fator negativo?
Pergunta 5	Um modelo aproximado de mecanismo como o UN-Water funcionaria como mecanismo de cooperação na Bacia Amazônica?
Pergunta 6	Como o UN-Water não tem poder vinculante seria mais interessante buscar a criação de um órgão para governança da água na bacia amazônica que coordenasse as ações dos países?

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

Os resultados das entrevistas demonstraram que o UN-Water é considerado mecanismo desconhecido pela maioria dos entrevistados e, assim, ainda carece de maior divulgação junto à sociedade. De modo geral, os entrevistados consideraram que existe uma falta clareza com relação aos papéis e responsabilidades das instituições que o compõe e que não possui a força aglutinadora de outras iniciativas e/ou organizações da ONU, embora todas estejam passando por dificuldades, já há alguns anos. Em relação à OTCA, esta organização considera que o UN-Water não influencia os trabalhos da OTCA.

As respostas ao questionário demonstraram que o UN-Water é visto positivamente como mecanismo de coordenação para ajudar no processo de cooperação, considerando que a governança pode ser entendida como o conjunto de mecanismos de indivíduos e instituições, públicas e privadas, para a gestão de seus assuntos comuns. No entanto, alguns entrevistados consideraram que, na forma em que foi concebido, o UN-Water mal consegue articular agendas já existentes, não incidindo sobre o teor dessas agendas. Alguns acreditam que outros mecanismos, como PHI da UNESCO, possuem uma maior influência e que falta coordenação entre suas partes.

Outro ponto interessante das entrevistas é que a maioria dos especialistas considerou que um maior poder vinculante não seria um diferencial para a atuação do UN-Water. Por considerarem a eficácia de determinações deste mecanismo duvidosa, alguns entrevistados não vislumbram a perspectiva de um programa que se propõe a articular agendas ter poder vinculante sobre um setor tão imbricado como recursos hídricos. Isso porque, na temática de água, os problemas locais ou regionais tendem a ter apelo muito mais forte que as relações globais no que respeita ao regime hídrico.

Ainda em relação à importância do poder vinculante, um dos entrevistados destacou que uma das características da governança é a ausência de autoridade com poder arbitrário de coerção (o que não significa a ausência de relações de poder e mecanismos de sanção e coerção), portanto, um ator com capacidade de fazer valer seu arcabouço normativo poderia, pelo menos, estabelecer linhas mínimas de ação reconhecidas e aceitas.

Em relação à necessidade de existir um órgão ou agência específica no Sistema ONU, a maioria dos entrevistados considerou um ponto negativo o fato de não existir este órgão. Foi destacado que a situação fragmentada atual não ajuda mas a gestão dessa agência específica seria difícil e que o tema é trabalhado de forma pulverizada. Um ponto interessante foi que, considerando-se as peculiaridades e as dificuldades decorrentes, sobretudo, das posições "inconciliáveis" de países de montante e jusante, relativizou-se que mesmo uma agência especializada pouco mudaria as ações concretas no campo da governança das águas.

Outros entrevistados consideraram que não tem sido possível articular as temáticas relativas a recursos hídricos e privilegiar aquelas mais necessárias às agendas regionais, a exemplo da gestão de recursos hídricos. Os especialistas destacaram que a experiência do Brasil mostra que, nesse campo, iniciativas regionais são mais eficazes. Dificuldades locais de difícil superação poderiam ter efeito negativo para o avanço do diálogo em regiões que não estão diretamente ligadas aos conflitos em questão. Como exemplo, foi citado o conflito israelo-palestino e os desafios específicos para a gestão dos recursos hídricos transfronteiriços.

A aplicação do questionário também demonstrou que os entrevistados consideraram que um modelo aproximado de mecanismo como o UN-Water não funcionaria como mecanismo de cooperação na Bacia Amazônica. Em diversos aspectos, considerou-se que o UN-Water teria mais a aprender com a experiência dos países da América do sul que o inverso e que seria difícil, em função das assimetrias entre as instituições dos diferentes países, que um mecanismo de coordenação com as mesmas características que o UN-Water fosse funcionar.

Apesar de considerarem a necessidade de se ter um mecanismo de governança mais atuante na região, quando analisaram o modelo do UN-Water, consideraram que as questões relativas à cooperação na bacia Amazônica são complexas e exigem mecanismos compatíveis com as agências que já trabalham na região, em diferentes níveis de profundidade e de capacidade.

O contraponto entre os entrevistados foi que este tipo de mecanismo poderia funcionar, desde que não houvesse sobreposição de autoridade com

relação à OTCA, por exemplo. Significa dizer que deveria ser um mecanismo dentro da estrutura normativa da Organização. No entanto, cabe destacar que o multilateralismo amazônico é notadamente reconhecido pela sua baixa efetividade e capacidade de agregar os países da Hileia de forma eficiente, por isso, a reticência quanto ao sucesso de um mecanismo adicional. Também foi destacado que se está diante de uma bacia que abarca 9 países, cujas relações de governança são apenas incipientes, na melhor das hipóteses, o que demonstraria a necessidade premente de um mecanismo que poderia ter características nodais como o UN-Water sem, no entanto, copiar seu modelo.

A pergunta seguinte demonstrou que, como o UN-Water não tem poder vinculante, seria mais interessante buscar a criação de um órgão para governança da água na bacia amazônica que coordenasse as ações dos países que, apesar de os entrevistados considerarem esta uma opção, não há clareza de como se daria e qual seria o perfil deste mecanismo. Alguns entrevistados identificaram na OTCA esse mecanismo, outros não viam como tal mecanismo poderia ser contemplado na OTCA. Entendem que seriam necessários muito mais acordos bilaterais do que um espaço multilateral.

Considerou-se, assim, difícil, do ponto de vista da política externa brasileira, pois o tema dos recursos hídricos tem caráter estratégico seja por estar relacionado ao desenvolvimento, seja porque a maior parte das fronteiras do país é definida por rios. Um dos especialistas destacou que o governo brasileiro tem defendido nos fóruns internacionais a noção de que a gestão dos recursos hídricos deve estar sempre referida aos princípios arrolados na declaração do Rio sobre meio Ambiente e desenvolvimento e orientada pela Agenda 21, ambas adotadas em 1992. A Declaração do Rio consagra o direito soberano dos estados de explorar seus recursos naturais segundo suas políticas nacionais.

Outro especialista enfatizou que evidências empíricas demonstram que os resultados de arranjos regionais, que respondam pontualmente às demandas endêmicas de um espaço, são mais eficientes como mecanismos de gestão compartilhada. Foi citado, por exemplo, o caso do CIC Plata (Bacia Platina), o *Protocol on shared watercourses systems* (África Meridional) e *International Fund for the Aral Sea* (Ásia Central ex-repúblicas soviéticas). Ainda assim, considerou-se que o que seria interessante não é a criação de um

novo órgão, mas de uma estrutura especializada no âmbito da OTCA. Isso porque, alguns entrevistados esclareceram que a articulação entre os países amazônicos é baixa e que a governança de uma agência de integração pode ser reduzida.

Como contraponto, alguns entrevistados colocaram que a cooperação para a gestão dos recursos hídricos transfronteiriços na bacia amazônica tem avançado e que seria mais interessante aprimorar essa cooperação como vem sendo feito, que criar mecanismos de caráter multilateral. Segundo eles, é preciso esgotar as articulações bilaterais e regionais de cooperação antes de se pensar em mecanismos vinculantes. Atualmente, as diferenças de conhecimento existente e de capacidade instalada das instituições nacionais são tamanhas que eventuais mecanismos vinculantes seriam inócuos.

O Gráfico 7 a seguir apresenta uma síntese das respostas dadas pelos entrevistados. As perguntas estão detalhadas no quadro acima.

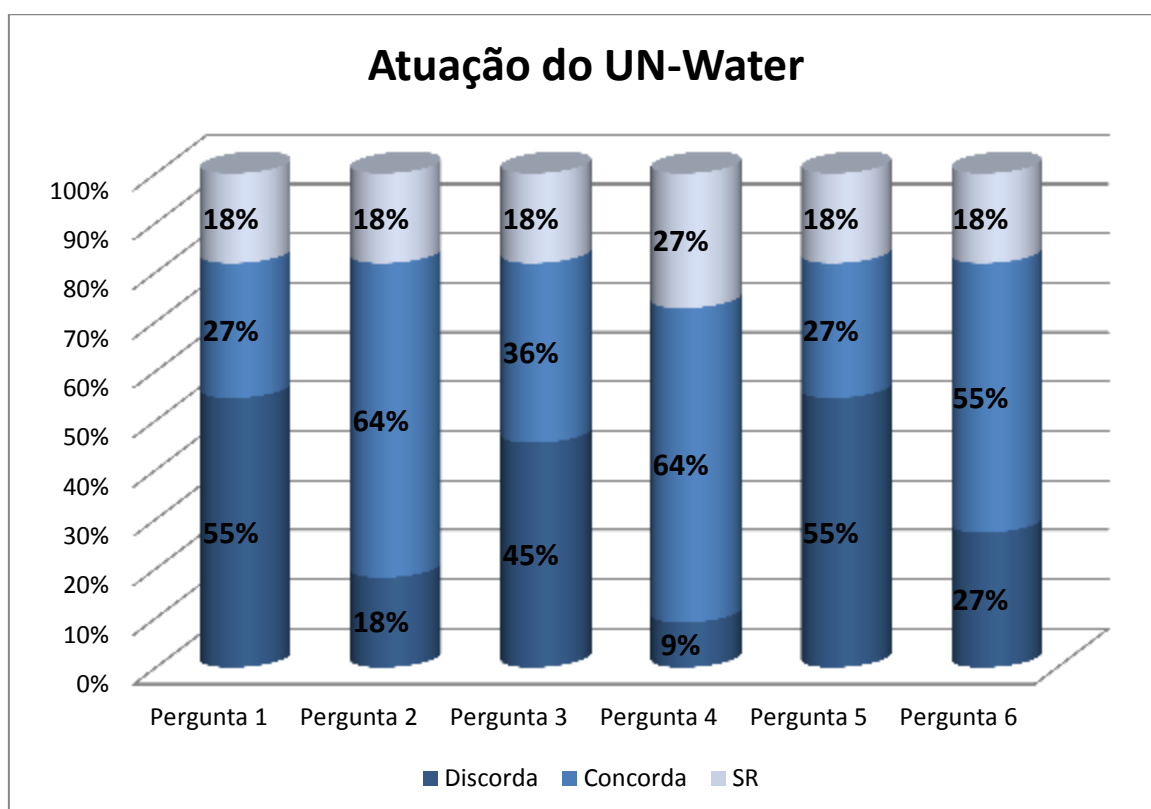


Gráfico 7: Atuação do UN-Water.

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

Em relação à análise do segundo bloco de perguntas, referentes à parte do Questionário que tratou a OTCA, foram feitas oito perguntas, detalhadas no quadro 16.

Quadro 16: Atuação da OTCA

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA OTCA	
Perguntas	
Pergunta 1	A OTCA tem uma visão global da importância da governança da água na Bacia Amazônica?
Pergunta 2	A OTCA tem desenvolvido muitas atividades para cooperação entre os países amazônicos para melhorar a governança da água na Bacia Amazônica?
Pergunta 3	Um marco de referência para uma gestão eficiente e integrada dos recursos hídricos na Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (2010) pode propor mecanismos para governança da água que tenham uma visão global da sua importância estratégica?
Pergunta 4	É possível que um maior foco da OTCA em recursos hídricos traga maior qualidade de vida para a população local?
Pergunta 5	O papel da OTCA na governança de recursos hídricos pode contribuir para um maior desenvolvimento regional?
Pergunta 6	É necessário criar órgão ou mecanismo regional para governança da água na bacia Amazônica para trabalhar em conjunto com a OTCA?
Pergunta 7	É necessário criar novos mecanismos de coordenação na OTCA?
Pergunta 8	Estes mecanismos de coordenação na Bacia Amazônica devem ser vinculantes?

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

A maioria dos entrevistados considerou que a OTCA tem uma visão global da importância da governança da água na Bacia Amazônica, mas que o tema não é o forte da instituição. Segundo um dos especialistas, é difícil avaliar o peso específico desta agenda no âmbito da OTCA, pois ela tem se pautado pelas oportunidades temáticas que se lhe oferecem do que propriamente por uma agenda estratégica. Ela teria que ser instada pelo conjunto de países.

Em relação à pergunta se a OTCA tem desenvolvido muitas atividades para cooperação entre os países amazônicos para melhorar a governança da água na Bacia Amazônica, claramente, houve uma divisão entre os especialistas. Os especialistas com um olhar mais negativo consideraram que,

por razões operacionais, a OTCA tem se comportado mais como facilitadora das necessidades nacionais do que propriamente como indutora de agendas pró-ativas.

Um deles esclareceu que, basicamente, dos 28 artigos do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) - a base normativa do que viria a ser a OTCA em 2002 - quatro fazem referência aos recursos hídricos, mas de uma forma generalista e superficial (art. 3, 5, 6 e 10). Apesar do tema 'água' ser constantemente mencionado nas Reuniões de Ministros de Relações Exteriores (órgão máximo) as propostas nunca saíram do papel. Ou seja, há uma grande diferença entre discurso e ação. Dentre as poucas ações de cooperação citadas nesta área temática, uma das destacadas foi o Projeto Amazonas: Ação Regional na Área de recursos Hídricos, uma iniciativa ANA, ABC e OTCA.

Quando perguntados se um marco de referência para uma gestão eficiente e integrada dos recursos hídricos na Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (2010) pode propor mecanismos para governança da água que tenham uma visão global da sua importância estratégica, 100% dos especialistas responderam positivamente. Alguns deles argumentaram que as ações da Agenda Estratégica são orientadas primeiramente por uma visão regional e obviamente nacional da sua importância estratégica. Explicaram, no entanto, que a questão global faz parte, porém não é o foco.

Os entrevistados de modo geral argumentaram que os mecanismos que se buscam construir seguem essa lógica. Disseram que é necessário haver maior discussão, maior foco, maior atuação dentro da agenda estratégica. Citaram ainda uma condicionante para a pergunta de que esta condição só seria possível se as diretrizes normativas se consolidassem como ações concretas, a exemplo do que aconteceu no processo de negociação do regime das águas platinas. O problema é que o histórico do multilateralismo amazônico quanto ao tema não aponta para esta direção. Consideraram ainda que essas propostas poderiam ser apresentadas a outros níveis de organização regional e internacional como exemplos de caso a serem considerados no rumo da construção de uma governança global da água.

Por fim, nessa pergunta, a maioria considerou que isso ajudaria nas ações de instituições da região, notadamente nos países menos capacitados

e/ou com menos recursos financeiros. Foi citado que temas como integração econômica, florestas, biodiversidade e água deveriam ser pauta estratégica da OTCA. A gestão integrada multilateral de recursos hídricos tem-se demonstrado, no mundo, uma questão complexa, operacional e jurídica, mas inevitável. Para que a OTCA venha a ter um papel protagonista na Governança da Bacia foi destacado que é necessário construir essa pauta fora dela inicialmente, com a liderança de alguns países interessados.

Outro ponto com visão positiva dos entrevistados foi em relação a se é possível que um maior foco da OTCA em recursos hídricos traga maior qualidade de vida para a população local. Consideraram que tem ser complementar com outras áreas (saúde e educação, por exemplo), na medida em que a água e sua gestão representam uma dimensão fundamental nos países congregados pela OTCA.

De acordo com um dos especialistas, todas as atividades da bacia estão profundamente conectadas à hidropolítica amazônica. Até por isso o conceito norteador do TCA/OTCA é o de Bacia de Drenagem Internacional - holístico e inclusivo -consagrado pela Convenção de Helsinki (1966). No leque de ações da OTCA, um outro especialista destacou que os recursos hídricos são uma prioridade, maior foco somente seria possível se este trabalho fosse o único da OTCA. Os benefícios que o Plano de Ação que esta sendo construído pode trazer para a população local somente poderá ser estimado assim que este instrumento seja concluído. Ressaltou-se que isso só seria possível se houvesse o cuidado de uma gestão orientada para os usos múltiplos os recursos hídricos. Um outro especialista chegou a destacar que é com esse objetivo que os países da região vêm desenvolvendo iniciativas na área.

Os entrevistados consideraram, na sua maioria, que o papel da OTCA na governança de recursos hídricos pode contribuir para um maior desenvolvimento regional. Segundo os especialistas, assim como ocorreu na pergunta anterior, essa contribuição só será factível se for complementar com outras áreas sociais, ressaltando que este papel é fundamental não apenas na gestão dos recursos hídricos transfronteiriços, mas em diversas áreas da agenda ambiental.

Explicaram que, uma vez que todas as atividades produtivas na região, direta ou indiretamente, em maior ou menor grau, encontram-se ligadas às

águas amazônicas, o problema é que, como pontua o embaixador Rubens Ricupero, a hidropolítica amazônica, ao invés de conectar, tem servido para separar, e a OTCA, historicamente, tem sido um ator com pouquíssima eficiência.

Consideraram ainda que este papel da OTCA depende da implementação e do perfil das ferramentas de gestão e cooperação regional que estão sendo construídas. Na medida em que promovam os intercâmbios necessários, será possível fazer com que experiências exitosas possam ser replicadas, com a adequada assistência técnica de especialistas. No entanto, consideraram que a OTCA tem limitações em seu papel e influência no âmbito diplomático.

Na pergunta que se referia à necessidade de criar órgão ou mecanismo regional para governança da água na bacia Amazônica para trabalhar em conjunto com a OTCA, os especialistas se dividiram. De modo geral, consideraram que, a partir de uma agenda de cooperação pautada na gestão da água e apoiada pela OTCA, é possível examinar uma eventual proposta de criação de mecanismo regional de forma mais adequada.

Esta divisão também ocorreu quando perguntados se é necessário criar novos mecanismos de coordenação na OTCA. Alguns especialistas disseram que a OTCA vem crescendo e inovando a cada dia. A OTCA é o mecanismo de coordenação regional existente. As facilidades e ferramentas específicas que são construídas seguem os princípios de trabalho da OTCA. No entanto, consideraram que, antes de se pensar em criar novos mecanismos, é preciso racionalizar os existentes e aprimorar. Outro especialista destacou que novos mecanismos na OTCA são necessários, pois há temas vitais, como os recursos hídricos compartilhados, que são claramente relegados a um segundo plano, na condição de assuntos transversais, ou seja, sem uma agenda própria.

Na pergunta final sobre a OTCA, em que os especialistas foram questionados se os mecanismos de coordenação na Bacia Amazônica devem ser vinculantes, os especialistas, em sua maioria, consideraram que não. Foram elencados alguns motivos. Os países não seguiriam as determinações dependendo das obrigações a serem assumidas. Caso se submetessem, poderia haver uma gradação quanto ao nível de vinculação, a depender do grau de interdependência do tema em questão. No entanto, consideraram que

seria desejável como objetivo estratégico de um futuro mecanismo de governança da Bacia. Um dos especialistas explicou que as decisões no âmbito da OTCA são vinculantes. Entretanto, destacou que a resposta exata a esta pergunta passa necessariamente por uma análise do nível de implementação nacional dos mecanismos vinculantes aprovados globalmente. Mesmo tendo mecanismos vinculantes há diversos desafios institucionais para torná-los efetivos.

O Gráfico 8 a seguir apresenta uma síntese das respostas dadas pelos entrevistados em relação à OTCA. As perguntas estão detalhadas no quadro 16 acima.

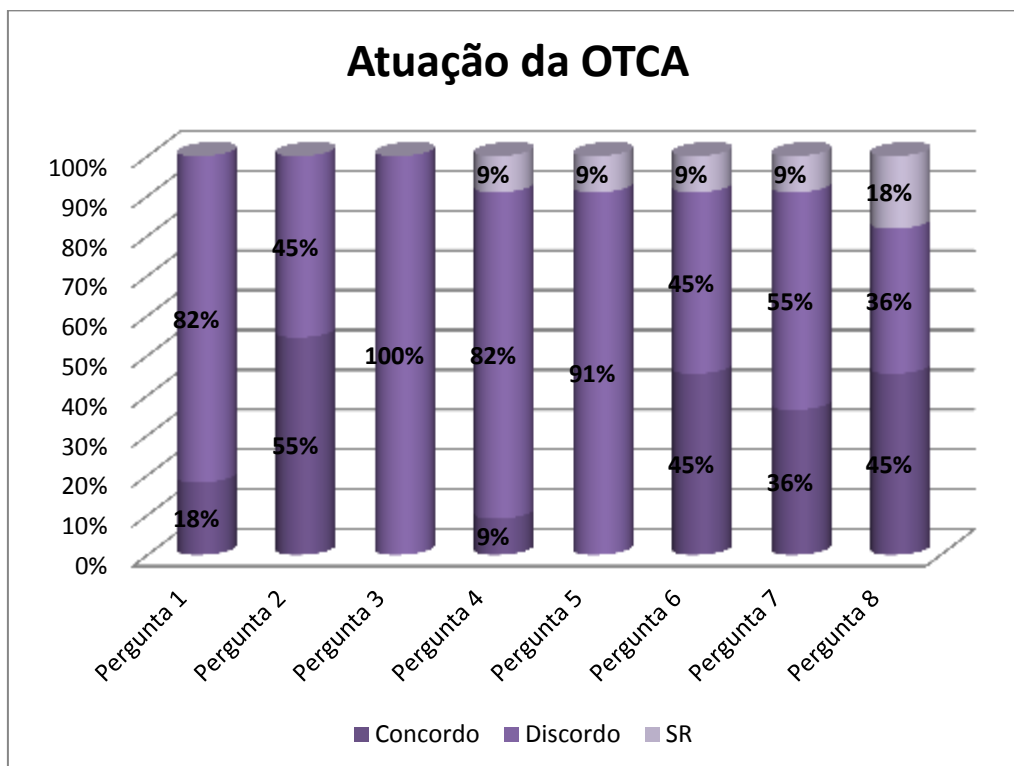


Gráfico 8: Atuação da OTCA.

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

Seguindo a análise de conteúdo, os resultados do bloco de perguntas que se refere à Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) são os que chamam grande atenção, nem tanto pelo resultado objetivo das respostas, mas muito mais por conta dos comentários dos especialistas.

As perguntas desta parte aos entrevistados estão no quadro 17.

Quadro 17: Atuação da CTGRHT

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA CNRH-CTGRHT	
Perguntas	
Pergunta 1	É correto afirmar que a Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços- CTGRHT –tem atuado adequadamente no que se refere à governança global da água?
Pergunta 2	A CTGRHT tem desenvolvido ações para a Bacia Amazônica?
Pergunta 3	O papel da CTGRHT tem sido expressivo no que se refere à governança da água na Bacia Amazônica?
Pergunta 4	A CTGRHT é o espaço ideal para desenvolver iniciativas de Cooperação para Governança da Água na Bacia Amazônica?
Pergunta 5	É necessário criar um outro órgão ou mecanismo regional para governança da água na bacia Amazônica para trabalhar em conjunto com a CTGRHT?
Pergunta 6	É necessário ter poder vinculante para que este mecanismo funcione?

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

Os especialistas consideraram que a Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços- CTGRHT não tem atuado adequadamente no que se refere à governança global da água. Os especialistas comentaram que os únicos dois mecanismos vigentes de governança transfronteiriços que se recordavam eram os relativos a Lagoa Mirim, Brasil e Uruguai, e Bacia do Prata, Rio Paraná, que possui até mesmo o FONPLATA que quase não opera, sendo otimista. Explicou que o primeiro tem uma renovação com os investimentos na hidrovia.

Outros especialistas consideraram que a CTGRHT trabalha dentro de suas possibilidades e que a melhoria dos trabalhos da Câmara Técnica depende de decisões externas ao colegiado. No que se refere especificamente à OTCA, ficou claro que as ações da Câmara não tem repercussão direta nos atuais trabalhos da OTCA.

Os especialistas que responderam positivamente à pergunta explicaram que sua resposta se baseou no fato de que a governança é um processo por meio do qual conflito ou interesses diversos podem ser acomodados por meio de ações cooperativas.

Em relação à pergunta sobre a CTGRHT ter desenvolvido ações para a Bacia Amazônica, a maioria dos entrevistados considerou que ela não tem atuado nesse sentido. Segundo disseram, a Câmara Técnica tem a atribuição de propor mecanismos de intercâmbio técnicos, legais e institucionais entre os países, mas os resultados concretos têm sido pouco relevantes. A CTGRHT tem focado na elaboração de diretrizes para a gestão dos recursos hídricos, que incluem, mas não se limitam, os rios da bacia amazônica.

Os especialistas consideraram que o papel da CTGRHT não tem sido expressivo no que se refere à governança da água na Bacia Amazônica. Consideraram que é preciso fortalecer a Administração Direta com efeito direto nas secretarias de assessoria e que sua atuação poderia ser maior. Um dos especialistas considerou que sua atuação tem tido impacto parcial, pois a governança é um plano de ação entre atores de diversas matizes, públicos e privados, portanto, no âmbito de uma interdependência altamente complexa, o que acaba limitando o escopo de ação de um ator se visto isoladamente. Destacou, assim, que se deve ver é se a interlocução entre o CTGRHT tem sido eficiente com os demais atores da governança amazônica.

Os especialistas consideraram que a CTGRHT não é o espaço ideal para desenvolver iniciativas de Cooperação para Governança da Água na Bacia Amazônica. Explicaram que a Câmara tem competência limitada às parcelas nacionais dos rios transfronteiriços. Embora a Câmara possa colaborar no desenvolvimento de iniciativas de cooperação, o espaço adequado para o desenvolvimento de tais iniciativas por meio do diálogo bilateral. Explicaram, no entanto, que ela poderia ser um ator mais importante. Segundo destacaram, no Brasil, na condição de órgão norteador dos esforços nacionais, ela poderia ser considerada como o espaço ideal, mas sua ação fica por “aqui”. Em uma esfera mais ampla e superior de ação, a regional, a OTCA seria este órgão.

A maioria dos especialistas considerou que não é necessário criar um outro órgão ou mecanismo regional para governança da água na bacia Amazônica para trabalhar em conjunto com a CTGRHT. Baseando-se na experiência da Bacia do Prata, um dos especialistas acredita que o caminho a ser seguido é o estabelecimento de mecanismos bilaterais e a criação de Comissões Mistas de bacias específicas. Outro especialista destacou que o

que poderia ser feito é criar, dentro da estrutura da OTCA, um Comitê específico para o tema. Com os resultados e a evolução e aperfeiçoamento dos mecanismos de governança, aí sim, poder-se-ia pensar em um organismo com densidade ontológica própria mas, ressaltou, em uma etapa posterior.

A maioria dos especialistas no caso da CTGRHT respondeu que seria necessário ter poder vinculante para que o mecanismo funcionasse. Um dos especialistas argumentou que, considerando o histórico regional quanto ao tema água, talvez o poder vinculante se faça necessário para que normas básicas de conduta sejam estabelecidas. Mas foi ressaltado que isso não é uma verdade absoluta. Pode haver eficiência de gestão sem que, para tanto, haja poder vinculante. A conjuntura e o histórico dos atores envolvidos, para tanto, são determinantes.

O Gráfico 9 a seguir apresenta uma síntese das respostas dadas pelos entrevistados em relação à CTGRHT. As perguntas estão detalhadas no quadro 17 acima.

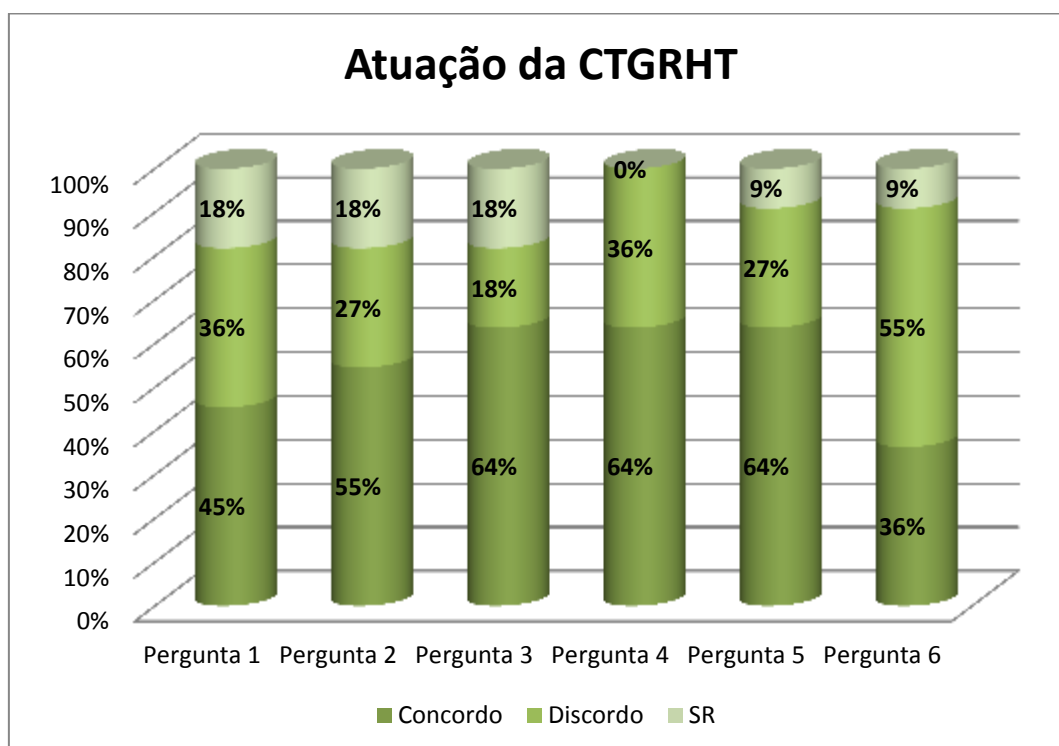


Gráfico 9: Atuação do CTGRHT.

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

A última parte do Questionário tratou o bloco de perguntas referentes a políticas públicas e desenvolvimento no Brasil com foco na governança da água. As perguntas realizadas estão detalhadas no Quadro 18 a seguir.

Quadro 18: Atuação do Brasil – Políticas Públicas e Desenvolvimento

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA	
Atuação do Brasil - Políticas Públicas e Desenvolvimento	
Perguntas	
Pergunta 1	É correto afirmar que o Brasil tem uma política clara para gestão compartilhada dos recursos hídricos na bacia Amazônica?
Pergunta 2	O Brasil prioriza a gestão sustentável de recursos hídricos da região Norte do País e, conseqüentemente, a gestão compartilhada de recursos hídricos da Bacia Amazônica?
Pergunta 3	Existe coerência entre as políticas ambientais, de recursos hídricos e setoriais para a gestão integrada de recursos hídricos na região Norte, especificamente para região Amazônica?
Pergunta 4	Existem políticas públicas de curto e médio prazo e/ou planos regionais para a gestão de recursos hídricos na bacia Amazônica?
Pergunta 5	Existe algum mecanismo de articulação das políticas entre os países que integram a Bacia Amazônica?
Pergunta 6	Este mecanismo de articulação e coordenação política é necessário?
Pergunta 7	É correto afirmar que uma melhor governança da água na Bacia Amazônica trará maior desenvolvimento regional e qualidade de vida para a população local?

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

A maioria dos entrevistados considerou que o Brasil não tem uma política clara para gestão compartilhada dos recursos hídricos na bacia Amazônica. Um dos especialistas disse acreditar que se precisa avançar na relação planejamento, gestão e implementação. Atualmente, as ações são mínimas e atendem demandas pontuais. Outro especialista disse que até considera a política clara, mas não a considera eficiente.

Os especialistas consideraram, na sua maioria, que o Brasil não prioriza a gestão sustentável de recursos hídricos da região Norte do País e, conseqüentemente, a gestão compartilhada de recursos hídricos da Bacia Amazônica. Consideraram que a sustentabilidade das ações voltadas para recursos hídricos não é uma prática consolidada no país e, pelos resultados práticos, tampouco uma prioridade, embora, no papel, seja. Explicaram que não há evidências desse rebatimento das posições brasileiras relativas a recursos hídricos e que, apesar disso, algumas ações relevantes de gestão dos recursos hídricos na bacia Amazônica estão em curso.

Os especialistas, mais uma vez em sua maioria, opinaram que não existe coerência entre as políticas ambientais, de recursos hídricos e setoriais para a gestão integrada de recursos hídricos na região Norte, especificamente para região Amazônica. Pelo contrário, disseram que a falta de comunicabilidade entre as agendas e recursos hídricos e de meio ambiente e a assimetria entre as políticas setoriais não contribuem para a desejada coerência. Alguns especialistas destacaram que há coerência no planejamento, porém, não na implementação. Explicaram então que o que há de certo é o baixo grau de institucionalização das políticas hídricas para a região se, comparada, por exemplo, com o sul/sudeste. O plano da Margem Direita da Bacia do Rio Amazonas, elaborado pela ANA, foi citado como um exemplo de que, no Brasil, começa a mudar uma inércia secular.

Os especialistas, na maioria, disseram que existem políticas públicas de curto e médio prazo e/ou planos regionais para a gestão de recursos hídricos na bacia Amazônica. Alguns disseram que existe somente para o curto prazo, a exceção de estudos por trechos de determinados rios amazônicos. Outros destacaram que existem apenas para alguns setores, com destaque para geração de energia. De modo geral, foi dito que há esboços, mas planos efetivos de Estado, e não de Governo, isso não há, pelo menos não claramente. O Plano da Margem Direita do Rio Amazonas foi novamente citado como um grande passo na elaboração de políticas públicas e no planejamento de longo prazo.

Os especialistas responderam que existem mecanismos de articulação das políticas entre os países que integram a Bacia Amazônica. Foram citadas Comissões de Vizinhança, acordos bilaterais e ações pontuais (mais de negociação) mas as ações práticas são escassas. Também foi mencionado que existem mecanismos, via OTCA, mas com pouquíssima eficiência, o que faz do Organismo um ator com baixo grau de representatividade. Nesse sentido, foi citado o “Programa de Gerenciamento Integrado e Sustentável dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços na bacia do Rio Amazonas considerando a variabilidade e as mudanças climáticas”, no âmbito da OTCA. De modo geral, foi destacado que os assuntos relativos a recursos hídricos ficam circunscritos aos projetos específicos tratados no âmbito regional.

Os especialistas responderam que este mecanismo de articulação e coordenação na região é necessário, pois é preciso melhorar e aprimorar, respeitando os acordos já firmados. Afirmaram ser o mesmo fundamental, pois em qualquer mecanismo de governança é necessário um *framework* direcional para maximizar as ações dos atores envolvidos.

Os especialistas concordaram que uma melhor governança da água na Bacia Amazônica trará maior desenvolvimento regional e qualidade de vida para a população local. Um dos entrevistados destacou que esse é um dos pressupostos de uma boa governança mas, claro, desde os mecanismos para tal sejam claros e eficientes

O Gráfico 10 a seguir apresenta uma síntese das respostas dadas pelos entrevistados em relação às políticas públicas e ao desenvolvimento no Brasil com foco na governança da água. As perguntas estão detalhadas no quadro 18 acima.

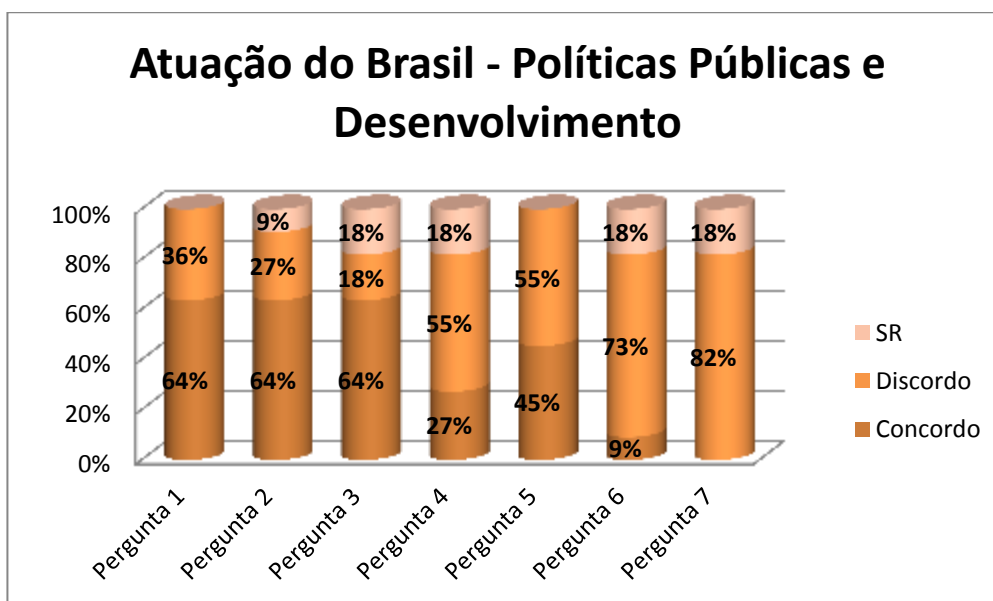


Gráfico 10: Atuação do Brasil – políticas públicas e desenvolvimento.

Fonte: Criado pela autora. Dados da pesquisa de campo.

Os resultados do Questionário demonstraram, de modo geral, que não há consenso em relação à criação ou não de novos mecanismos para a região amazônica, mas foi possível perceber nos seus resultados a fragilidade dos mecanismos existentes e, até certo ponto, a necessidade premente de se fortalecerem as relações de governança e de se racionalizarem os meios

existentes. Os especialistas demonstraram grande conhecimento sobre a temática, mesmo com respostas divergentes em determinados casos. Isso demonstrou a fragilidade da temática no debate existente e as fortes distorções de entendimento em virtude da grande fragmentação dos recursos hídricos no contexto brasileiro e, também, mundial.

Com base nas entrevistas realizadas e nos resultados mensurados, é possível inferir que os potenciais impactos da gestão de recursos hídricos de cada país amazônico no desenvolvimento dos seus países vizinhos, analisando o Brasil como exemplo, são uma das razões que deveriam impulsionar a cooperação entre países na gestão da bacia amazônica. Isso porque podem afetar substancialmente a disponibilidade hídrica do Brasil.

Para o Brasil, portanto, é primordial desenvolver ou fortalecer mecanismos existentes de governança da água que busquem maior cooperação e estreitamento das relações com os países amazônicos, não só em virtude do impacto dos recursos hídricos para a governança global da água, mas também em função de sua relação de hidrodependência extremamente estratégica para a sustentabilidade do desenvolvimento não só regional mas do País como um todo.

A pesquisa de campo demonstrou que, apesar da necessidade de um mecanismo com superestrutura nodal ser necessário para a região, o UN-Water não é visto como um modelo a ser replicado na região. A OTCA tem seu reconhecimento, mas restam dúvidas se seria ele o mecanismo ideal uma vez que seu fim não é a governança de recursos hídricos. A CTGRHT é uma instituição frágil que sofre fortes críticas e não é reconhecida legitimamente como articuladora no âmbito do governo federal, mesmo envolvendo a participação de outros atores. Por fim, os resultados demonstraram que existe uma grande deficiência na formulação e na implementação de políticas públicas e planejamento estratégico na temática, dificultando o desenvolvimento da região em análise.

6. Conclusão

A presente pesquisa buscou responder ao questionamento de se a governança global é uma realidade possível para a atual arquitetura institucional dos recursos hídricos no processo de cooperação na bacia amazônica. Para isso, foram analisadas três perspectivas no decorrer do trabalho: a mais global, a regional e a brasileira.

De forma mais geral, os esforços de cooperação ainda não levaram ao surgimento de um quadro institucional global da água sob a forma de um regime internacional. Os resultados da pesquisa permitiram identificar alguns fatores que possam ter influenciado esta condição de ainda não ter sido criado, em escala global, um enquadramento legal abrangente para as questões da água ou um organismo de governança global da água que vá além de ações de coordenação.

Um fator que se observou na pesquisa documental foi que os sistemas e mecanismos de governança da água, desenvolveram ao longo de centenas de anos em escalas muito pequenas para além dos contextos locais. Conseqüentemente, houve um aumento da fragmentação da temática, acompanhada de uma alta diversidade de mecanismos de gestão dos recursos hídricos que se desenvolveram ao longo do tempo e ainda combinada com a inércia desses sistemas jurídicos tradicionais para propor mudanças.

Soma-se a isso o fato de que esta pesquisa constatou que estudiosos têm desenvolvido ao longo do tempo uma série de quadros analíticos e abordagens teóricas para ajudar a conceituar o campo de Governança Global da Água. Embora essas tentativas permitam obter uma ideia, ainda superficial, de uma visão mais ampla do contexto e possam oferecer alguns pontos de partida para uma análise mais aprofundada, eles, ainda, não fornecem, nem individualmente nem coletivamente, uma teoria sólida de Governança Global da Água.

Outro fator observado com base nas entrevistas, além da inércia dos sistemas jurídicos, foi que a particularidade dos recursos hídricos aumenta a complexidade dos mecanismos de governança e inibe o desenvolvimento de um regime global de água. Suas características transversais demandam por

mecanismos de governança descentralizada e participativa, que vão ao encontro de uma lógica mais centralizadora dos mecanismos.

No que se refere à realidade regional, na Bacia Amazônica especificamente, a pesquisa permitiu observar que, também, não existe um regime ou mecanismo específico para governança da água entre os países amazônicos com foco em uma governança global. Apesar de as questões relacionadas à governança da água não poderem continuar a ignorar a sua dimensão global, e nem poder a governança global continuar a ignorar questões urgentes ligadas à sustentabilidade dos recursos hídricos, o que se verifica na região é muito mais uma governança de águas internacionais (precária) do que a formação de um arcabouço institucional para a governança global da água.

Com base na pesquisa realizada, ficou evidente que a relação entre mecanismos mais globais e regionais ainda estão distantes. Além de o UN-Water não ter influência na região e não ser visto como um modelo de mecanismo viável para ser replicado, o instrumento identificado com as maiores características de governança nodal da água na região seria a OTCA, organização esta que não é voltada especificamente para questões de recursos hídricos.

No entanto, avanços importantes foram alcançados. A presença cada vez mais forte e atuante de novos atores no contexto da governança global da água nas discussões sobre a sustentabilidade dos recursos hídricos na Bacia Amazônica demonstra que o fortalecimento dos mecanismos existentes ou o desenvolvimento de novos mecanismos na região tende a crescer.

A crescente urbanização da região, práticas de agricultura intensiva, os grandes projetos hidrelétricos do Brasil no Rio Madeira e iniciativas como a MAP podem fazer surgir, no médio prazo, a necessidade da implementação de instrumentos específicos para regular usos de recursos hídricos transfronteiriços nestas regiões. A efetividade e capacidade de atuação da OTCA poderá ser testada nesse novo contexto que se desenha.

Nesse sentido, a OTCA, apesar de apresentar algumas características nodais no seu ambiente de coordenação, ainda tem demonstrado dificuldades em executar os planejamentos que formula e ainda não há tratados de

recursos hídricos que tenham sido assinados em relação às regras de cooperação e integração nele elencadas.

Em relação à perspectiva brasileira, a pesquisa permitiu observar que, no Brasil, ainda são frágeis os instrumentos de coordenação, planejamento e gestão abrangentes entre os vários ministérios e organizações cujas atividades estão relacionadas, especificamente, com os recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços na bacia amazônica. Apesar de apresentarem algumas características nodais, os mecanismos disponíveis ainda parecem ser insuficientes para lidar com os problemas institucionais globais da governança da água. Isso provoca rebatimentos não só nacionais, mas na própria dinâmica de coordenação da temática.

A CTGRHT não apresentou mecanismos ou iniciativas para melhorar a relação de governança na região e tem poucas características nodais na prática, com dificuldade não só de formulação e implementação, mas também de reconhecimento da sua importância estratégica enquanto câmara técnica.

No que se refere à política externa adotada pelo País, fica evidente que o País reconhece a importância estratégica da região. Para o Brasil, a água é uma questão importante de soberania e estratégica para a sua política de desenvolvimento.

A presente pesquisa permitiu observar que, na Bacia Amazônica, a abundância dos recursos hídricos representa desafios para a sua gestão. Verificou-se que o fato de o Brasil estar localizado a jusante na Bacia Amazônica, tendo o País diferentes investimentos previstos para a região em termos de infraestrutura de setores usuários de recursos hídricos (energia e transportes são dois exemplos), aumentam a necessidade de definir instrumentos de governança que tratem da gestão dos recursos hídricos e que contemplem as características regionais. Além disso, a baixa densidade demográfica e posição geográfica da Amazônia brasileira torna-a vulnerável em relação aos países da região que estão a montante, em virtude da disponibilidade de recursos hídricos para o País, tanto em termos de quantidade quanto em qualidade. Essa realidade deve demandar maior harmonização de políticas públicas para os recursos hídricos em escala regional.

Foi possível perceber com a pesquisa que o Brasil estabeleceu uma estratégia de atuação para o aproveitamento de seus recursos hídricos compartilhados, pois é possível observar que o País tem optado por firmar acordos bilaterais – trilaterais para a gestão compartilhada específica de um determinado corpo hídricos fronteiro ou transfronteiro, sem, no entanto, focar na governança global da água, ainda que seus rebatimentos sejam globais.

Os resultados da pesquisa permitiram antever que é improvável ter sucesso na melhor governança global da água na ausência de compromissos políticos para tomar medidas de grande alcance no enfrentamento dos desafios globais comuns a todos os países, principalmente aos países amazônicos. A complexidade e a gravidade dos problemas, o número e a diversidade dos atores envolvidos, bem como o custo imenso de simplesmente não fazer nada requerem abordagens imediatas, transdisciplinares e em diferentes níveis, se se quiser garantir a sustentabilidade dos recursos hídricos e a viabilidade do planeta.

O Brasil, assim como os países amazônicos, deve estar atento aos desafios globais que envolvem mudanças climáticas, crescimento populacional, globalização, comércio, desenvolvimento econômico e a crise financeira atual. Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da região precisam lançar um olhar sobre estas questões e sua relação com recursos hídricos ou irão aumentar ainda mais as dificuldades e desafios da cooperação na região.

A presente pesquisa não aprofundou o suficiente para identificar se a OTCA cria ligações entre diferentes redes que existem em matéria de governança global da água, fornecendo uma plataforma para discussão entre os atores da região amazônica no contexto da governança da água.

Aparentemente, este mecanismo dispõe de todas as características nodais essenciais e reúne representantes de outros nódulos no campo da governança da água na bacia amazônica para concentrar seus recursos e tecnologias, sem a necessidade integrá-los para formar uma nova organização. No entanto, a ausência desses recursos é um fator que, aparentemente, pode pesar negativamente para sua atuação como superestrutura nodal.

De modo geral, a análise do desenho institucional das relações de governança vigentes na região Amazônica contribuiu para constatar a

necessidade de que se identifiquem oportunidades e desafios para uma nova dimensão da solução dos problemas relacionados à crise da água, tanto local quanto globalmente. Mais ainda, ao observar como a evolução do processo de cooperação entre os países amazônicos tem se dado em relação à governança global de recursos hídricos, permitiu-se identificar que já existe, ainda que num estágio inicial na região, um organismo que coordena e articula os principais atores em uma busca constante pelo aprimoramento das instituições de modo geral para um desenvolvimento regional cada vez mais sustentável. No entanto, é preciso racionalizar a atuação da OTCA e fortalece-la político-institucionalmente para atuar com maior abrangência na governança da água. Em termos de Brasil, a institucionalidade presente ainda é frágil e carece de maiores definições

Além disso, observar as realidades que apartam as decisões políticas em uma região com disponibilidade abundante de água e com forte relação de hidrodependência do Brasil com os países vizinhos para o desenvolvimento nacional brasileiro representou um grande desafio que poderá trazer um novo olhar sobre as relações existentes e subsidiar estudos sobre novas e futuras cooperações.

É fato que as diferenças sempre existirão, pois são inerentes às particularidades de cada nação. No entanto, é importante notar que as relações de governança da água, ainda que voltadas para uma visão global do sistema, devem respeitar as diferentes realidades regionais e incentivar as especificidades das características nacionais para a redução das diferenças existentes.

Por fim, é importante destacar que o presente estudo apresentou algumas limitações de pesquisa, pois os outros países que compõem a bacia amazônica não foram analisados, assim como suas instituições e percepções. Estudos futuros podem (e devem) identificar esses dados e avançar na pesquisa. Seria, também, interessante fazer um estudo aprofundado da governança nodal da OTCA, uma vez que a pesquisa realizada demonstrou que os entrevistados consideram desnecessário o surgimento de uma nova institucionalidade ou mecanismo para a governança na região, e esta Organização foi reconhecida como um mecanismo a ser fortalecido e tem, ainda que precariamente, desempenhado esta função de articulação e

cooperação para governança de águas internacionais na bacia Amazônica e contribuído para uma maior governança global na região.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H., MELLO, C.A.C. e BEZERRA, N. G. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ADB. **Asian Development Bank**. Disponível em www.adb.org. Acesso em maio de 2012.

AKHMOUCH, A. **Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach**, OECD Regional Development Working Papers, 2012/04, OECD Publishing: Paris, 2012.

ALCAMO, J. M., VÖRÖSMARTY, C. J., NAIMAN, R. J., LETTENMAIER, D. P., e PAHL-WOSTL, C. **A Grand Challenge for Freshwater Research: Understanding the Global Water System**. Environmental Research Letters, 2008.

ANA. **Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas**. Brasília: 2011.

_____. **Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**. Brasília:2012.

ANDONOVA, L. B., e LEVY, M. A. **Franchising Global Governance: Making Sense of the Johannesburg Type II Partnerships**. In SCHRAM S.O. e THOMMESSEN O. B., *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*. Earthscan Publications: Londres, 2003.

ANDRESEN, S. **Global Environmental Governance: UN Fragmentation and Coordination**. In STOKKE O. S. e THOMMESSEN O. B. *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2001/2002*. Earthscan Publications: Londres, 2001.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2009.

ARTS, B. **Non-State Actors in Global Environmental Governance – New Arrangements Beyond the State**. In KOENIG-ARCHIBUGI M. e ZÜRN M. *New Modes of Governance in the Global System – Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. Palgrave Macmillan: Hampshire, 2006.

Bakker, K. (2007). The 'Commons' Versus the 'Commodity': Alter-globalization, Antiprivatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode*, 39(3).

BAUMGARTNER, T., e PAHL-WOSTL, C. **UN-Water and its role in global water governance**. *Ecology and Society* 18(3): 3. 2013.

BAKKER, K. The 'Commons' Versus the 'Commodity': Alter-globalization, Antiprivatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode*, 2007.

BID. **Progresso Econômico na América Latina – Relatório 2005**. Libertar o Crédito. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARLOW, M. **Água, Pacto Azul. A Crise Global da Água e a Batalha pelo Controle da Água Potável no Mundo**. São Paulo: M. Books Editora do Brasil, 2009.

BARLOW, M. e CLARKE, T. **Ouro Azul: Como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta**. Tradução de Andréia Nastri. São Paulo: M. Books do Brasil, 2003.

BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BELLEN, H. M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BERELSON, B. **Content analysis in communication research**. Glence: Free Press, 1952.

BERNAUER, T. e SIEGFRIED, T. **Compliance and Performance in International Water Agreements: The Case of the Naryn/Syr Daraya Basin**. *Global Governance*, 14(4), 2008.

BISWAS, A. K. **Integrated Water Resources Management: Is It Working?** *Water Resources Development*, 24(1), 2008.

BURRIS, S., DRAHOS, P., e SHEARING, C. **Nodal Governance**. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 2005.

BUENO, A.M.C. **Perspectivas Contemporâneas sobre Regimes Internacionais: a Abordagem Construtivista**. Disponível em www3.fsa.br/proppex/recrie/numero1/recrietexto22009.pdf Acesso em maio de 2013.

CASTRO, N. César. **Gestão das Águas: experiências internacional e brasileira**. Brasília: IPEA, 2012.

CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2004.

CEB. **Report of the High-Level Committee on Programmes at its Sixth Session**.

Disponível em: http://www.unsceb.org/ceb/rep/hlcp/ceb_2003_7 . Acesso em março de 2013.

_____ **Report of the High-Level Committee on Programmes on its Fifth Session.** Disponível em: http://www.unsceb.org/ceb/rep/hlcp/ceb_2003_4/ . Acesso em março de 2013.

_____ **Summary of Conclusions of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination at its Second Regular Session of 2003.** Disponível em: http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/CEB_Decisions2003.pdf . Acesso em março de 2013.

CELLARD, A. **A análise documental.** In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J-P.; GROULX, L. et al. A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

CEPAL: **Balanço Preliminar das Economias de América Latina e o Caribe – 2008.**

CLARKE, R. O. **Atlas da Água.** São Paulo: Publifolha, 2005.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CONCA, K. **The United States and International Water Policy.** The Journal of Environment and Development, 17(3), 2008.

CONCA, K., WU, F., E MEI, C. **Global Regime Formation or Complex Institution Building?** The Principle Content of International River Agreements. International Studies Quarterly, 50, 2006.

CSIS. **Futuro Global da Água.** Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais. Washington, 2005.

DELLAPENNA, J., e GUPTA, J. **Toward Global Law on Water.** Global Governance, nº 14(4), 2008.

DIEHL, P. F. **The Politics of Global Governance. International Organizations in an Inderdependent World.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1997.

ESTY, D. C. e INOVA, M. H. **Governança ambiental global: opções e oportunidades.** São Paulo: Editora Senac, 2005.

FBOMS. **Governança ambiental internacional. Perspectivas, cenários e recomendações.** Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, 2007.

FREY, K. **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local.** Ambiente & Sociedade - Ano IV - No 9. São Paulo: ANPPAS, 2001.

GARCIA, O. M. **Comunicação em prosa moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GHIGLIONE, R. E MATALON, B. **O Inquérito – Teoria e prática**. Oeiras: Celta Editora, 1997.

GODOY, A.S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. ERA-Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, nº2, 1995.

GONÇALVES, H. **Visão Estratégica para o Planejamento e Gerenciamento dos Recursos Hídricos e do solo, frente às mudanças climáticas e para o desenvolvimento sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas**. Brasília: 2006. Disponível em www.ana.gov.br Acesso em Janeiro, 2013.

GONÇALVES, C. A. e MEIRELLES, A. M. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

HERCULANO, S. **Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil**. In: I ENCONTRO DA ANPPAS, 2002, Indaiatuba/SP. Anais do I Encontro da ANPPAS. Indaiatuba: ANPPAS, 2002.

HOEKSTRA, A. Y. **The Global Dimension of Water Governance: Nine Reasons for Global Arrangements in Order to Cope with Local Water Problems**. UNESCO/IHE. Institute for Water Education, 2006.

HOFF, H. **Global Water Resources and their Management. Current Opinion in Environmental Sustainability**, V.1, n.2, 2009.

IBGE. Mapa de Biomas e de Vegetação, 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm> Acesso em: junho/2013.

JAYYOUSI, O. A. **Water as a Human Right: Towards Civil Society Globalization**. International Journal of Water Resources Development, 23(2), 2007.

JORDAN, A., WURZEL, R., ZITO, A. R. **New Instruments of environmental governance: national experiences and prospects**. Londres: Great Britain, 2003.

KENNEDY, D. **Challenging Expert Rule: The Politics of Global Governance**. Sydney Law Review, 2005.

KEOHANE, R. O. ***After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy***. Princeton, Princeton University, 1984.

KRASNER, S. ***Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables***. International Organization, 36(2): 1982.

LIAO, Y., DE FRAITURE, C., e GIORDANO, M. ***Global Trade and Water: Lessons from China and the WTO***. Global Governance, 2008.

MAANEN, J. V. ***Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface***. In Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, V.1, nº 3, 2º Semestre de 1996.

MANNING, P.K. ***Metaphor of the field: varieties of organizational discourse***, In Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, V.1, nº 3, 2º Semestre de 1996.

MATTAR, W. J. ***Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise***, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1994, 2v., v.2.

MEA. ***Ecosystems and Human Wellbeing: A Framework for Assessment***. Washington: Island Press, 2003.

MEADOWCROFT, J. ***Planning, democracy and sustainable development***. *International Political Science Review*. Vol.18, No.2, 1997.

MEE, L. D., DUBLIN, H. T., e EBERHARD, A. A. ***Evaluating the Global Environment Facility: A goodwill gesture or a serious attempt to deliver global benefits?*** Global Environmental Change, 18(4),2008.

MENEZES, Wagner (Coord.), Estudos de Direito Internacional: Anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, vol. VI, pp. 283/295, Curitiba: Juruá, 2006.

MOENCH, M.; DIXIT, A.; JANAKARAJAN, M.; RATHORE, S.; MUDRAKARTHA, S. ***The fluid mosaic, water governance in the context of variability, uncertainty and change***. Nepal Water Conservation Foundation, Kathmandu, and the Institute for Social and Environmental Transition: Boulder, Colorado, EUA, 2003.

MORIN, E. ***Saberes Globais e Saberes Locais: o olhar transdisciplinar***. Coleção Ideias Sustentáveis. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

MORRISON, J., e MORIKAWA, M. ***Mapping of Global Freshwater Initiatives: Background Paper for the CEO Water Mandate***. 2008.

NAJAM, A., PAPA, M. e TAIYAB, N. ***Global Environmental Governance – a Reform Agenda***. Winnipeg, Institutional Institute for Sustainable Development, 2006.

OCDE. ***Water Governance in OECD countries: A Multilevel Approach***. Paris: OECD, 2011.

_____. ***Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach***. OECD Publishing: Paris, 2012.

OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. ***La descodificación de la vida cotidiana: metodos de investigacion cualitativa***. Bilbao, Universidad de deusto, 1989.

OMS e UNICEF. ***Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation (WHO/UNICEF), 2000. Global water supply and sanitation assessment, 2000 report***. Nova lorque, 2000.

_____. ***Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation (WHO/UNICEF).2004. Meeting the MDG drinking water and sanitation target: a mid-term assessment of progress***. Nova York e Genebra, 2004.

PAHL-WOSTL, C., GUPTA, J., e PETRY, D. ***Governance and the Global Water System: A Theoretical Exploration***. Global Governance, 2008.

PAHL-WOSTL, C., e TOONEN, T. ***Sustainable Water Governance in Times of Global Change: A Major Challenge for the Scientific and Policy Communities***. IHDP Update, 2009.

PNUD, ***Water Governance for Poverty Reduction***. Key Issues and the UNDP Response to Millennium Development Goals. Nações Unidas: Nova York, 2004.

_____. ***Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis***. Nações Unidas: Nova York, 2006.

PNUMA. ***Panorama Ambiental Global***. Nações Unidas: Nova York, 2000.

PROCÓPIO, A. ***Subdesenvolvimento Sustentável***. Curitiba: Juruá, 2007.

QUEIROZ, F.A. ***Hidropolítica e Segurança: as Bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada***. Brasília: UnB/IREL, Política Internacional e Comparada, 2011.

RIBEIRO, W. C. ***Geografia Política da Água***. São Paulo: Annablume, 2008.

RICUPERO, Rubens. ***O Tratado de Cooperação Amazônica***. Revista de Informação Legislativa. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, jan./mar. 1984.

RODRIGUES JR., E. e POLIDO, F. (orgs.). ***Propriedade intelectual: novos paradigmas, conflitos e desafios***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ROGERS, P., e HALL A. W. ***Effective Water Governance***. TEC Background Papers No. 7. Global Water Partnership, Estocolmo, 2003.

RUGGIE, J. G. ***International responses to technology: concepts and trends***. International Organization, 29(3): 1975.

SACHS, I. ***Ecodesenvolvimento. Crescer sem destruir***. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. ***Estratégias de transição para o século XXI***. In: BURSZTYN, M. Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. ***Em busca de novas estratégias de desenvolvimento***. Estudos Avançados. Vol.25, No.9, 1995.

SCHERR, J. S., e GREGG, J. R. ***Johannesburg and Beyond: The 2002 World Summit on Sustainable Development and the Rise of Partnership***. Georgetown International Environmental Law Review, 18(1),2005.

SCHNURR, M. ***Global Water Governance: Managing complexity on a Global Scale***. In W. SCHEUMANN, S. NEUBERT e M. KIPPING, *Water Politics and Development Cooperation*. Berlin: Springer, 2008.

SEN, A. ***Desenvolvimento como liberdade***. Editora Anchor Books, 1999, USA.

SEYFANG, G. ***Environmental Mega-Conferences - From Stockholm to Johannesburg and Beyond***. *Global Environmental Change*, 13, 2003.

SHIKLOMANOV, A. I. ***World water resources: a new appraisal and assessment for the 21st century***. Paris: UNESCO, 1998.

STEIN, A. ***Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world***. International Organization, 1982. In: KRASNER, S. *International Regimes*. Nova York: Cornell University Press, 1983.

STOKER, G. ***Governance as Theory: Five Propositions***. International Social Science Journal 155(50),1998.

TANTER, R. ***What are Global Problems?*** 2008. Disponível em <http://www.globalcollab.org/gps/intro/whatareGPS> Acesso em março de 2013.

TAVALLAEI, M., e ABU TALIB, M. ***A General Perspective on Role of Theory in Qualitative Research***. Journal of International Social Research,2010.

THIRD WATER CENTER. Disponível em www.thirdworldcentre.org Acesso em maio, 2012.

UNDESA/PNUD/UNECE, ***Governing Water Wisely for Sustainable Development***. United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Program and United Nations Economic Commission for Europe In: The UN World Water Development Report, Water for People, Water for Life. UNESCO, Paris, 2003.

UNESCO. *The UN World Water Development Report, Water for People, Water for Life*. UNESCO, Paris, 2003.

ÜNVER, O. *Global Governance of Water: A Practitioner's Perspective*. Global Governance, 2008.

UN-WATER, 2010, *A Guide to UN-Water*. In: UN-Water Work Programme 2010-2011. Nações Unidas, Nova York, 2010.

URUEÑA, R. *Expertise and Global Water Governance: How to Start Thinking About Power Over Water Resources?* Anuário Mexicano de Direito Internacional, 9 de novembro de 2009.

VARADY, R., e ILES-SHIH, M. *Global Water Initiatives: What Do the Experts Think?* In BISWAS A. K. e TORTAJADA C. *Impacts of Megaconferences on the Water Sector*. Berlin: Springer, 2009.

VARADY, R., MEEHAN, K., e MCGOVERN, E. *Charting the Emergence of 'Global Water Initiatives' in World Water Governance*. Physics and Chemistry of the Earth, 2009.

VIANA, R. A., BARROS, S. P. e CALIXTRE, B. A. *Governança Global e Integração na América do Sul*. – Brasília: Ipea, 2011.

VIOLA, E. *A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995* em FERREIRA L. e VIOLA E. (org.) *Incerteza de Sustentabilidade na Globalização*. Editora da UNICAMP, 1996.

WILKINSON, P. *International Relations - A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WOLF, AARON T. *Atlas of International Freshwater Agreements*. United Nations Environment Programme: Nairobi (Kenya), 2002.

WOUTERS, P. *Global Water Governance Through Many Lenses*. Global Governance, 2008.

WRI. *People and Ecosystems: The Fraying Web of Life*. Washington: World Resources Institute, 2000.

WWAP. (2009). *Water in a Changing World*: UN-Water.

YOUNG, O. R. *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. The MIT Press: Cambridge, 2002.

ZEHNDER, A. J. B., YANG, H., e SCHERTENLEIB, R. *Water Issues: The Need for Action at Different Levels*. Aquatic Sciences-Research, nº 65, 2003.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

PERFIL DO ESPECIALISTA	
Nome (opcional)	
Instituição	
Cargo	
Tempo de Trabalho na Instituição	

Formação Acadêmica:	<input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-graduação/Especialização <input type="checkbox"/> Mestrado <input type="checkbox"/> Doutorado
---------------------	--

Por favor, responda as questões colocando um X na resposta que melhor expresse a sua opinião na coluna correspondente. As afirmativas que se seguem dizem respeito à existência ou não das dimensões de governança na gestão compartilhada de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços na Bacia Amazônica. Para dar a sua opinião, utilize a escala de 1 a 7. Há também um espaço destinado para seus comentários em cada item, caso deseje fazê-lo.

Seria muito importante que todo o conjunto de perguntas fosse respondido, mas não é obrigatório que o faça. Responda, apenas, o que considerar pertinente à sua área.

	1	2	3	4	5	6	7
Discordo totalmente	Concordo					Concordo totalmente	

SR: Sem Resposta (marque esta opção somente quando optar por não responder a pergunta. Peça, apenas, a gentileza de, se possível, não deixar questões em branco).

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA									
UN-Water*									
Perguntas	Escala							SR	Comentários
	1	2	3	4	5	6	7		
O UN-Water é um mecanismo amplamente conhecido?									
O fato do UN-Water ser um mecanismo de coordenação é um fator positivo para ajudar no processo de cooperação?									
Se o UN-Water tivesse poder vinculante sua atuação seria mais eficaz?									
O fato do Sistema ONU não possuir um órgão ou agência específica para recursos hídricos é um fator negativo?									
Um modelo aproximado de mecanismo como o UN-Water funcionaria como mecanismo de cooperação na Bacia Amazônica?									
Como o UN-Water não tem poder vinculante seria mais interessante buscar a criação de um órgão para governança da água na bacia amazônica que coordenasse as ações dos países?									

*Mecanismo de Coordenação da ONU.

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA									
OTCA*									
Perguntas	Escala							SR	Comentários
	1	2	3	4	5	6	7		
A OTCA tem uma visão global da importância da governança da água na Bacia Amazônica?									
A OTCA tem desenvolvido muitas atividades para cooperação entre os países amazônicos para melhorar a governança da água na Bacia Amazônica?									
Um marco de referência para uma gestão eficiente e integrada dos recursos hídricos na Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (2010) pode propor mecanismos para governança da água que tenham uma visão global da sua importância estratégica?									
É possível que um maior foco da OTCA em recursos hídricos traga maior qualidade de vida para a população local?									
O papel da OTCA na governança de recursos hídricos pode contribuir para um maior desenvolvimento regional?									
É necessário criar órgão ou mecanismo regional para governança da água na bacia Amazônica para trabalhar em conjunto com a OTCA?									
É necessário criar novos mecanismos de coordenação na OTCA?									
Estes mecanismos de coordenação na Bacia Amazônica devem ser vinculantes?									

* Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

MECANISMOS DE GOVERNANÇA DA ÁGUA									
CNRH-CTGRHT*									
Perguntas	Escala							SR	Comentários
	1	2	3	4	5	6	7		
É correto afirmar que a Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços-CTGRHT –tem atuado adequadamente no que se refere à governança global da água?									
A CTGRHT tem desenvolvido ações para a Bacia Amazônica?									
O papel da CTGRHT tem sido expressivo no que se refere à governança da água na Bacia Amazônica?									
A CTGRHT é o espaço ideal para desenvolver iniciativas de Cooperação para Governança da Água na Bacia Amazônica?									
É necessário criar um outro órgão ou mecanismo regional para governança da água na bacia Amazônica para trabalhar em conjunto com a CTGRHT?									
É necessário ter poder vinculante para que este mecanismo funcione?									

* Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)- Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT)

Apêndice B
Carta de Encaminhamento do Questionário

Prezado (a) Senhor (a),

*No contexto da realização do Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília, a metodologia da dissertação, intitulada – “**Governança Global: Uma Análise da Arquitetura Institucional para os Recursos Hídricos e sua Relação com o Processo de Desenvolvimento na Região Amazônica**”, prevê a aplicação de questionário a pessoas com experiência no setor, chamado de Painel de Especialistas. Por sua relevante experiência na área de recursos hídricos, solicito sua participação, o que traria ganhos inquestionáveis para a pesquisa.*

O principal objetivo deste painel é identificar opiniões referentes à importância de determinados mecanismos de governança global de recursos hídricos, em especial na gestão compartilhada de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços na bacia Amazônica. Para tanto, a pesquisa pretende analisar o UN-Water, mecanismo de coordenação da ONU, aspectos da atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da Câmara Técnica Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), além de políticas públicas e de desenvolvimento do setor de recursos hídricos naquela região.

Nesse sentido, agradeço antecipadamente a sua colaboração, para a qual recomendo as seguintes orientações:

- 1. Preencher a Ficha do Especialista.*
- 2. Responder ao questionário.*
- 3. Comentar, quando convier, sobre as afirmativas.*
- 4. Sugerir, caso necessário, a inclusão ou exclusão de questões relativas às temáticas.*
- 5. Assinar o documento em anexo, autorizando a utilização das informações para minha pesquisa (seu nome não será identificado).*

Grata novamente por sua valiosa contribuição.

Aline Machado da Matta

Mestranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional

Apêndice C

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “Governança Global: Uma Análise da Arquitetura Institucional para os Recursos Hídricos e sua Relação com o Processo de Desenvolvimento na Região Amazônica”, de responsabilidade de Aline Machado da Matta, aluna de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa é identificar opiniões referentes à importância de determinados mecanismos de governança global de recursos hídricos, em especial na gestão compartilhada de recursos hídricos fronteira e transfronteira na bacia Amazônica. Assim, gostaria de consultá-lo(a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação ou filmagem, ficarão sob a guarda do pesquisador responsável pela pesquisa.

Uma das formas de coleta de dados que será utilizada é a aplicação de um questionário a pessoas com experiência no setor, chamado de Painel de Especialistas. É para este procedimento que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco.

Espera-se com esta pesquisa quais foram os principais avanços na temática em relação aos mecanismos de governança para a região em análise, os grandes “paredões” ao desenvolvimento de um processo de governança mais eficaz e integrado com uma visão global da sua importância estratégica.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

A pesquisadora garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio eletrônico podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o(a) pesquisador(a) responsável pela pesquisa e a outra com o senhor(a).

Assinatura do (a) participante
Nome completo:

Aline Machado da Matta
Pesquisadora

Brasília, XX de XX de 2013.