

DISCUSSÕES SOBRE GOVERNANÇA DA ÁGUA: TENDÊNCIAS E CAMINHOS COMUNS

NATALIA BARBOSA RIBEIRO¹
ROSA MARIA FORMIGA JOHNSON²

Introdução

O reconhecimento de que a “crise global da água” é em grande extensão uma “crise de governança” (GWP, 2000; ROGERS e HALL, 2003; GALAZ, 2007), tornou a governança da água tema preferencial no discurso das agências e organizações internacionais, assim como nos estudos e pesquisa. Uma consulta no Google *Ngram Viewer*, base de dados que contém 5,2 milhões de livros digitalizados, evidenciou que a governança (*governance*) está ganhando mais atenção, e sua popularidade cresceu especialmente a partir de 1990, sendo o termo cada vez mais utilizado (HAVEKES *et al.*, 2013). Uma mesma consulta, porém, especificamente quanto à governança da água (*water governance*), apresenta resultado semelhante, embora seja apontada a ausência de discussões mais robustas sobre o tema anterior ao ano de 2000 (BISWAS e TORTAJADAS, 2010; LAUTZE *et al.*, 2011).

De fato, nos últimos anos, a governança da água como temática vem igualmente ganhando destaque no trabalho das agências e organizações internacionais. A OCDE, reconhecendo que o risco gerado por falhas no gerenciamento da água representa igual risco para economia dos países, lançou, entre os anos de 2011 e 2015, 20 publicações específicas ou relacionadas à governança das águas (OECD, 2016). Da mesma forma, a *Water Governance Facility*, um programa de colaboração de 10 anos entre o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e o Instituto Internacional da Água de Estocolmo, ativamente publica os resultados desse trabalho conjunto desde 2005, considerando a governança da água uma das áreas mais críticas para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos e dos serviços relacionados à água (SIWI, 2015).

Interessante notar como o tema vem ocupando espaço também nos encontros e conferências ao redor do globo, com sessões inteiras dedicadas à sua discussão. A questão da governança da água tornou-se firmemente estabelecida no seio da comunidade de água na Conferência de Bonn (2001) e na Cúpula Mundial de Joanesburgo (2002) (WWC, 2004; LAUTZE *et al.*, 2011). Particularmente, o 6º Fórum Mundial da Água (Marselha,

1. Engenheira Agrônoma, mestre em Engenharia Ambiental e doutora em Meio Ambiente pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora da UERJ – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

2. Engenheira Civil, mestre e doutora em Ciências e Técnicas Ambientais pela Université de Paris XII. Professora do Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente (DESMA) da UERJ – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

França, 2012), reconheceu a ‘governança efetiva’ como uma condição crítica para o sucesso no enfrentamento do desafio de efetuar reformas da gestão das águas em todo o mundo.

O Fórum seguinte (7º Fórum Mundial da Água, Daegu-Gyeongju, Coreia do Sul, 2015), dedicou igual atenção ao tema e, segundo os organizadores, apelou por ferramentas concretas para que as ações pactuadas no Fórum anterior aconteçam efetivamente. Na ocasião, a OCDE, ao coordenar as discussões sobre a temática de governança das águas, assumiu, entre outras, a responsabilidade de reunir lideranças mundiais e principais partes interessadas com o objetivo de discutir princípios de governança da água. Esse processo resultou na “*Declaração Daegu das Múltiplas Partes Interessadas sobre os Princípios de Governança da Água da OCDE*”, um compromisso global para alcançar a “efetiva governança das águas”, que reúne 65 assinaturas.

No Brasil, o “movimento” em torno das discussões de governança começa a ganhar atenção e corpo também nos anos mais recentes, impulsionado pela significativa mudança institucional decorrente da aprovação da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (Lei Nº 9.433 de 1997). A crescente literatura sobre a temática tem contribuído com reflexões, principalmente quanto à implementação da política das águas, com ênfase na efetividade e qualidade dos processos decisórios, e questões de ética, justiça e transparência (ver JACOBI et al., 2009; RIBEIRO, 2009, CAMPOS; FRACALANZA, 2010; SILVA, 2013). Além das contribuições acadêmicas, destaca-se a iniciativa do “Pacto Nacional pela Gestão das Águas”, uma estratégia de cooperação da Agência Nacional de Águas (ANA) com os entes federados no âmbito do SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos; o Pacto Nacional é colocado como um importante passo para o aperfeiçoamento da governança das águas no Brasil (ANA, 2015).

No final de 2014, o WWF-Brasil lançou a publicação “*Governança dos Recursos Hídricos – Proposta de indicadores para acompanhar sua implementação*”. A organização afirma que, passados 18 anos da aprovação da PNRH, mudanças são necessárias e propõe, então, a criação do “Observatório da Governança das Águas” (WWF, 2015). As 40 instituições envolvidas na iniciativa dedicam-se nesse momento ao desenvolvimento de um diagnóstico sobre o SINGREH, que será base para a criação e implementação de um “Índice de Boa Governança da Água”, para monitoramento do sistema nacional.

Finalmente, como parte de seus estudos mundiais sobre a água, a OCDE lançou, em 2015, o relatório “*Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*”. Fruto do diálogo com a Agência Nacional de Águas e mais de 100 atores e partes interessadas, o relatório apresenta um plano de ação com vistas a aperfeiçoar o que considera condições críticas para políticas de água mais sustentáveis, inclusivas e efetivas no Brasil, isto é, os regimes de governança das águas e sua alocação (OCDE, 2015).

Ao tornar-se tema preferencial no discurso das agências e organizações internacionais, e nas discussões e pesquisas acadêmicas, a governança da água assume diferentes formas e aplicações, criando um universo de conceitos, princípios, metodologias e práticas que a definem. Dada a contínua importância da temática, este artigo objetivou prover uma visão geral das discussões de governança das águas, a partir de algumas das principais contribuições da literatura e investigações sobre os discursos políticos, nos principais fóruns e organizações globais. Tais discussões fornecem indicativos dos caminhos preferenciais

para alcance de resultados efetivos, e podem ser, potencialmente, ponto de partida para aqueles que intencionam estudar ou aperfeiçoar sistemas de governança das águas em diferentes níveis e escalas.

Governança da água: em busca de discussões e tendências

Para construir uma visão geral das discussões sobre governança da água adotou-se alguns passos metodológicos. Primeiro, consultas a pesquisadores e atores chave no Brasil e no exterior foram realizadas, com o intuito de obter indicativos para as palavras-chave da pesquisa. Em seguida, uma ampla investigação na literatura, e em outras fontes foi conduzida.

Para constituir a base de dados da pesquisa utilizaram-se as plataformas Google Acadêmico e Scielo, o Portal de Periódicos da Capes, com ênfase nas edições temáticas quanto à governança, dos periódicos nacionais e internacionais relevantes. Utilizaram-se também como fonte de pesquisa os sítios eletrônicos das agências e organizações internacionais - *Global Water Partnership*; OCDE; Banco Mundial; Fórum e Conselho Mundial da Água; *Water Integrity Network*; *Institute for Water Education - UNESCO*; *Water Governance Centre*; UNDP; *Water Governance Facility*; *UN-Water*; CEPAL; USAID. Assim, considerou-se, no levantamento de dados, artigos científicos publicados em periódicos indexados e relatórios, notas técnicas, avaliações, entre outros tipos de documentos, produzidos por departamentos e agências governamentais, organizações não governamentais, e agências internacionais.

Como entrada utilizaram-se as seguintes palavras-chave na língua inglesa: *water management* (gestão da água), *water governance* (governança da água), *governance* (governança), *water security* (segurança hídrica), *integrated water resources management – IWRM* (gestão integrada de recursos hídricos), *good governance* (boa governança), *effective governance* (governança efetiva), *adaptive management* (gestão adaptativa), *resilience* (resiliência), *social ecological systems* (sistemas sócio-ecológicos), e *adaptive capacity* (capacidade adaptativa). As palavras-chave foram utilizadas como entrada nas plataformas de pesquisa, junto às palavras “água” e “governança”, e combinadas entre si para novas pesquisas.

Cada uma das combinações utilizadas como entrada nas plataformas de pesquisa gerou uma centena de resultados – ou mais. Para a seleção dos artigos, utilizou-se como critério a relevância acadêmica (citações), e seu efeito “bola de neve”, isto é, o número de autores revisados ou estudos de caso utilizados na pesquisa. A partir da varredura nos sites das organizações e agências internacionais foi possível também encontrar, em menor número, publicações sobretudo lançadas nos anos mais recentes.

Disposto em três seções, o artigo inicia com a organização das ideias centrais do conceito de governança, visando facilitar o entendimento da leitura desse conceito para a gestão das águas. Depois, investiga-se o universo da governança das águas, com olhar para as literaturas e discussões que influenciam o conceito e abordagens. Em seguida, achados e tendências em governança da água são sumarizados e discutidos, buscando destilar a essência dessas discussões e propostas. Finalmente, uma conclusão crítica dos achados de pesquisa é base para reflexões quanto à governança da água.

De governança para governança da água

Quando se trata do tema governança, conceitos, definições e discussões são abundantes na literatura. O tema “governança” insere-se nas novas tendências da administração pública e de gestão de políticas públicas (JACOBI et al., 2015), e inclina-se a demandar sistemas para complementar a autoridade formal (BATCHELOR, 2007). Começa por entender o que muitos dos autores enfatizam: governança não é sinônimo de governo (ROSENAU, 2000 apud GONÇALVES, 2005; TORTAJADA, 2010). Assim, deposita-se uma crescente confiança na autoridade informal, valorizando-se uma genuína coordenação e cooperação entre os setores público, privado (BATCHELOR, 2007) e a sociedade.

A evolução dos conceitos de governo – *top-down*, centralizado e hierárquico – para governança representa uma mudança para uma nova forma de governar a sociedade, que é mais inclusiva e cooperativa do que a regra ordenada tradicional e o conceito de orientação política (HILL, 2013). Responsabilidades que se encontravam previamente mais próximas de uma responsabilidade exclusiva do governo têm sido, então, compartilhadas (STOKER, 1998).

A governança tem sido usada, em sua maioria, como um conceito “guarda-chuva”, sem uma definição consensual (TORTAJADA, 2010). De fato, existem confrontos fundamentais entre campos teóricos de conhecimento, tradições culturais e políticas concorrentes, para os quais a governança tem significados completamente diferentes (CASTRO, 2007). Em verdade, diferentes instituições internacionais definem a governança, e aplicam-na, com base em seu mandato, interesses e viés (BISWAS e TORTAJADAS, 2010).

Consistências quanto à definição de governança, no entanto, foram encontradas por Lautze e seus colaboradores (2011) em sua pesquisa. Os autores apontam três conceitos centrais que são geralmente incluídos como parte da definição de governança: i) a governança é consistentemente vista como o processo envolvido na tomada de decisão; ii) o processo de tomada de decisão se dá por meio das instituições (incluindo mecanismos, sistemas e tradições); e iii) os processos e as instituições de tomada de decisão envolvem múltiplos atores (LAUTZE et al., 2011). Em análise semelhante, Tropp (2007) afirma que a governança é vista como um processo de interações, sendo baseada na acomodação ao invés da dominação da tomada de decisão, valorizando negociações, diálogos e trabalho em rede - as interações e relações entre os atores são críticas para os resultados de governança (TROPPE, 2007).

A utilização do conceito inclui leis, regulação e instituições (formais e informais), mas também se refere a políticas e ações de governo, a iniciativas locais, e a redes de influência, incluindo mercados internacionais, o setor privado e a sociedade civil, os quais são influenciados pelos sistemas políticos nos quais se inserem (JACOBI, 2009). A governança engloba, além de normas, regulamentos e instituições, questões relacionadas a valores (TORTAJADA, 2010) e princípios. Não é algo que o estado faz para a sociedade, mas a forma como a própria sociedade, e os indivíduos que a compõem, regulam todos os diferentes aspectos da sua vida coletiva (CARIÑO, 2000).

Para alguns autores, governar no sentido da governança já se caracteriza como um aperfeiçoamento do processo decisório e das instituições, apenas pelo fato de incluir

outros atores que não aqueles governamentais. No entanto, mesmo onde o governo opera de forma flexível ao orientar a ação coletiva, falhas de governança podem ocorrer (STOKER, 1998). Assim, mesmo a governança já sendo praticada em diversos países, o objetivo é torná-la mais efetiva (ROGERS; HALL, 2003).

Sendo a governança um processo difícil de ser observado, geralmente o foco dos estudos e discussões está nos sistemas de governança ou quadros sob os quais o sistema repousa – isto é, os acordos, procedimentos, convenções e políticas (GRAHAM et al., 2003). Ao entender as instituições como as “regras do jogo”, as partes interessadas tornam-se os atores, e, assim, avaliações são também conduzidas no sentido de entender como essas diferentes partes interessadas interagem, as dinâmicas de poder entre eles, e como esses influenciam políticas (JACOBSON et al., 2013).

Esses novos processos e entendimentos de governança ficaram especialmente fortes na área de políticas ambientais, embasados nos ideais de participação pública, que têm sido fundamentais para o movimento ambiental (BINGHAM et al., 2005; MATOS; DIAS, 2013). O conceito de governança da água desponta como uma oportunidade de construção de novos moldes para o exercício da gestão local (MATOS; DIAS, 2013) e da gestão nas demais escalas e níveis (BUDDS; HINOJOSA, 2012). Assim, noções relacionadas à governança – sistemas, mecanismos, processos e instituições – por um lado, são combinadas com o desenvolvimento e gestão das águas e, do outro (LAUTZE et al., 2013), para elaborar um conceito de governança da água.

Pahl-Wostl e Knieper (2011) entendem a governança das águas como as formas pelas quais os atores interagem através dos diferentes níveis (do local ao internacional) e como essa interação é guiada por vários conjuntos de regras, sejam essas formais (ex. legislação das águas) ou informais (ex. normas sociais). Na visão de Campos e Fracalanza (2010), a governança da água refere-se a um processo em que novos caminhos, teóricos e práticos, são propostos e adotados visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais e gerir os diferentes interesses existentes. De fato, a literatura de governança e outras correlatas têm proposto diversos e diferentes “caminhos”, e isso tem influenciado a forma como a governança tem sido apreendida e utilizada.

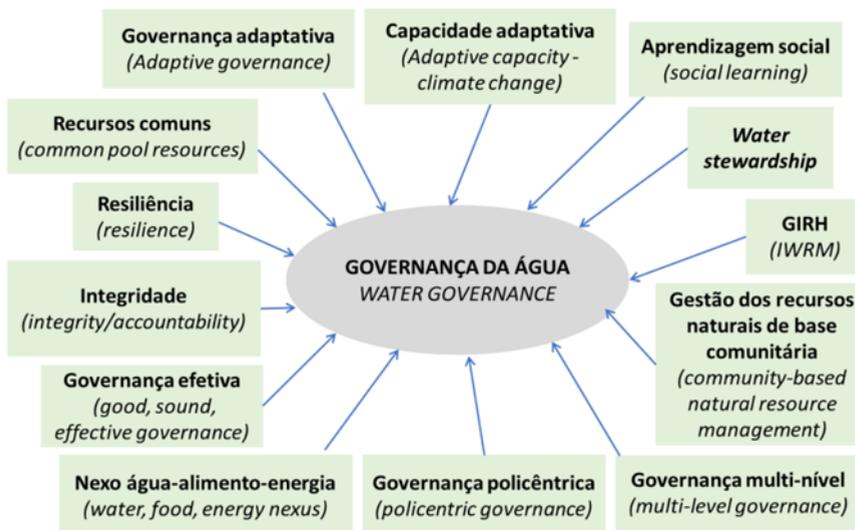
Universo da governança das águas: literaturas, discussões e abordagens

O conceito de governança da água, tal como a governança em geral, ainda está evoluindo (TORTAJADA, 2010). Noções convencionais sobre o que a governança implica, como a governança acontece, e o que os processos de governança buscam atingir, estão mudando (ARMITAGE et al., 2012). Os registros sobre governança mostram que o campo das águas não tem um “centro natural de gravidade”, a nível global existe uma variedade de atores e interesses concorrentes, e não há um processo de consenso real para lidar com a ciência da água (GUPTA et al., 2013).

Ao longo dos últimos anos, as discussões de governança têm evoluído para um foco mais amplo, incluindo questões tais como gênero, pobreza, nexos (energia, alimento, clima), entre outros, e a busca por princípios de boa governança. Há uma tendência em

dar maior atenção à forma como as decisões são tomadas (como, por quem, e sob quais condições), em contraste ao foco tradicional das políticas de recursos hídricos - a abordagem da engenharia de “prever e prover” água aos diversos usuários, em quantidade e qualidade. Em maior ou menor extensão, literaturas e debates estão produzindo conhecimentos interessantes, e alguns daqueles mais proeminentes valem um olhar nas discussões e propostas. A Figura 1 apresenta um mapeamento feito no âmbito desta pesquisa sobre as principais literaturas e debates que têm influenciado o conceito, abordagens e práticas de governança.

Figura 1: Mapa das literaturas e debates direta e intrinsecamente relacionados à dimensão de governança da água



Fonte: elaborado pelos autores.

A partir de tal mapeamento da literatura e seus respectivos debates, algumas das principais discussões de governança da água foram organizadas em quatro blocos, com base na similaridade dos pressupostos teóricos e dos achados de pesquisa: i) “Governança justa”, que inclui as discussões relacionadas a princípios de governança da água; ii) “Resiliência, governança e capacidade adaptativa”, que a partir de teorias, tais como a dos sistemas, discutem complexidades e incertezas inerentes a sistemas sociais e ecológicos; iii) “Nexo”, que propõe uma nova lógica relacional para pensar a governança, isto é, a move para além do foco setorial (“silos”) ao entender a interdependência entre os setores água – alimento – energia - clima; iv) “Stewardship”, que enxerga o setor empresarial e corporativo como potencial protagonista na sustentabilidade da cadeia produtiva e no aperfeiçoamento da governança. Essas literaturas e propostas foram sumarizadas em suas motivações e ideias centrais, e potencialidades.

Governança justa

O foco da pesquisa e debate sobre governança da água centra-se muitas vezes tanto em conceitos teóricos mais gerais de transparência, equidade e *accountability*, quanto em conceitos temáticos de gestão integrada de recursos hídricos (IWRM), segurança da água e gestão transfronteiriça da água, passando pelas questões relacionadas aos efeitos globais das mudanças climáticas sobre a governança (KAYSER et al., 2015). Explora-se também a influência da governança sobre esses e tantos outros temas, que têm demandado a governança como resposta ou solução para a “crise das águas”.

No nível prático, a mais importante discussão relacionada à governança da água centra-se em identificar princípios de boa governança da água (LAUTZE et al., 2011). A boa governança (*good governance*), ou como chamado por Gupta et al. (2010), a governança justa (*fair governance*) inclui a legitimidade na elaboração de políticas, o que implica que essas sejam aceitas por membros da sociedade; processos e resultados das políticas equitativos, que consideram circunstâncias desiguais na sociedade; processos responsivos que apresentam alto grau de transparência e que sejam capazes de responder a diferentes vozes na sociedade; e procedimentos de responsabilização (*accountability*) claros que atribuem responsabilidades para diferentes partes.

Nessa linha, Rogers e Hall (2003) apresentam atributos ou princípios básicos que consideram essenciais para governança efetiva (*effective governance*) da água, que incluem, entre outras, questões relacionadas ao caráter aberto, inclusivo, comunicativo, coerente, integrativo, ético, eficiente, e sustentável das políticas, instituições, e processos de governança. A participação é defendida por diversos acadêmicos e agências e organizações internacionais como princípio fundamental para a governança da água, referindo-se, segundo Jacobson et al. (2013), à possibilidade dos cidadãos contribuírem para e influenciarem o processo de tomada de decisão.

O enquadramento dos desafios hídricos em termos de “desafios de governança” permitiu uma ampliação da agenda da água, entendimento cada vez mais aceito nos círculos de desenvolvimento e utilizado para escrutinar os processos de democratização, a corrupção e os desequilíbrios de poder (TROPPE, 2007). Crescente interesse em mecanismos anticorrupção, por exemplo, tem sido observado nos últimos anos, visto que uma série de fatores torna o setor das águas vulnerável à corrupção (JACOBSON et al., 2013). O Relatório sobre a Corrupção Global de 2008 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2008) descreve as várias formas que a corrupção pode impactar no setor das águas, em particular nos serviços de abastecimento e hidroenergia (UN-WATER, 2014). Principalmente quanto a grandes projetos de infraestrutura hídrica, complexos e de capital intensivo, que tornam lucrativos os contratos, a manipulação difícil de detectar, e a corrupção mais provável de ocorrer (JACOBSON et al., 2013).

Embora os efeitos prejudiciais da corrupção sejam bem conhecidos, na maioria dos lugares há uma falta de vontade política para discutir abertamente o problema em ambos os setores público e privado, e em todos os níveis (JACOBSON et al., 2013). Evidências apontam que esse cenário está mudando lentamente, por exemplo, entre alguns governos e doadores internacionais, e novos atores, como a Rede de Integridade da Água (*Water*

Integrity Network), surgem para aumentar a consciência e promover diagnósticos de risco de corrupção e medidas para evitá-la (UN-WATER, 2014). Para a Rede, a integridade da água age como força contrária à corrupção no setor da água e é um aspecto fundamental de uma governança da água aperfeiçoada (WIN, 2015).

As discussões sobre a corrupção no setor das águas encontraram no princípio da responsabilidade (*accountability*) um caminho para abordar problemas mais específicos, como o direto ao acesso a água, saneamento e higiene, mais conhecidos internacionalmente como WASH (*water, sanitation and hygiene*). O princípio da responsabilidade, que trata de assegurar que governos e prestadores de serviços sejam responsáveis por suas ações ou inações, é visto como um ponto de entrada para trabalhar com a governança da água (UNDP-WGF/UNICEF, 2015).

Consequentemente, a falta de higiene, saneamento e água agravam a pobreza. Esta última, segundo a USAID (2013), é sustentada por uma “governança pobre” (*‘poor governance’*) e não democrática, por instituições fracas e corruptas, e dinâmicas de poder arraigadas, que levam à exclusão política e econômica. Assim, a boa governança é vista como um “veículo privilegiado” para garantir que os governos locais e nacionais, e o sistema internacional como um todo, priorizem as necessidades dos pobres na definição da política das águas e na concepção e prestação dos serviços de água e saneamento (UNDP, 2004). No âmbito dessas discussões, alguns autores e iniciativas e agências internacionais advogam ainda quanto às questões de ética (ver GROENFELDT; SCHMIDT, 2013) e justiça socioambiental (ver FRACALANZA et al., 2013), e a perspectiva de gênero (ver CLEAVER; HAMADA, 2010). Sob a ótica da governança, as políticas de água passam a incluir estas e outras questões – como a integridade ecológica dos ecossistemas -, em uma perspectiva e abordagem de aprendizagem, coordenação e colaboração para a prática de gestão dos recursos hídricos.

Muitas dessas discussões aqui apresentadas, e um conjunto de tantas outras, têm sido base principalmente para a elaboração e proposição de quadros avaliativos da governança da água. Jacobson et al. (2013) justificam que, do ponto de vista dos gestores, avaliações são o primeiro passo para desencadear mudanças necessárias, ao apontar onde intervenções poderiam ter maior impacto na performance dos sistemas de governança da água. Essas avaliações de governança da água geralmente têm múltiplos objetivos, entre outros: comparar, *benchmarking*, diagnosticar um problema existente, monitorar, revisar e identificar tendências e potenciais lacunas (JACOBSON et al., 2013).

Diferentes autores e agências internacionais partem de diferentes focos para construir tais avaliações ou estudos comparativos sobre experiências de práticas de governança da água. Complicações podem surgir na escolha da abordagem ou metodologia de avaliação, o que pode gerar resultados mais ou menos limitados ou distorções nas comparações de diferentes casos. Mais importante é definir aquilo que se entende pelo conceito de governança, e sua forma aperfeiçoada – boa, efetiva, adaptativa -, e, assim, estabelecer critérios para avaliar o grau de “sucesso” alcançado pelo sistema em avaliação.

Particularmente, princípios de boa ou efetiva governança da água, de acordo com Lautze et al. (2011), criam importantes bases para avaliar o estado da governança da água em um determinado local, e é por meio dessas avaliações que oportunidades de aprimoramento

ramento ou melhorias podem ser identificadas. Princípios proveem, também, bases para a elaboração de políticas e para instituições, e essas ideias têm sido desenvolvidas por meio de rigorosas análises de centenas de casos de gestão coletiva dos recursos naturais, com destaque para o trabalho de OSTRUM (1990) sobre os recursos de uso comum (*common pool resources*) (MERREY; COOK, 2012). Conceito e princípios de governança da água fornecem ainda fundamentação para escrutinar processos de tomada de decisão e a implementação das políticas.

Resiliência, capacidade e governança adaptativa

Pesquisas de resiliência, além de descrever e teorizar sobre como sistemas sócio-ecológicos funcionam, vêm buscando identificar fatores que aumentam a resiliência de tais sistemas ou a reduzem (EBBESSON e HEY, 2013). A partir de uma perspectiva das teorias da resiliência (*resilience*) e dos sistemas complexos, acadêmicos têm utilizado o termo governança para entender como e quando instituições de governança da água (em especial leis, políticas, regulações, estruturas e sistemas) aumentam a resiliência de sistemas sócio-ecológicos (COSENS, 2010; COSENS; WILLIAMS, 2012; GREEN et al., 2013). Nesse sentido, Clarvis et al. (2014), por exemplo, exploram em seu estudo diferentes mecanismos legais em uma gama de contextos de governança da água, que proveem insights quanto aos desafios e oportunidades para aumentar a resiliência por meio de leis.

Na última década, observou-se um crescente conjunto de trabalhos sobre as necessidades e requisitos para a capacidade adaptativa e a governança adaptativa (CLARVIS et al., 2014). No campo das águas, gestores e legisladores lidam com incertezas diariamente (GALAZ, 2007). A imprevisibilidade dos ecossistemas e suas respostas às interferências humanas têm sido os princípios fundamentais na literatura de gestão dos recursos naturais nas últimas décadas (HUITEMA et al., 2009). Entretanto, o comportamento dos sistemas ecológicos é apenas um lado da equação, sendo o outro o ambiente social e institucional (HOLLING, 1978). Progressos na interface entre ecologia, economia e outras ciências sociais foram substanciais durante as últimas décadas, e os novos *insights* estão moldando a ciência e a política (FOLKE, 2007).

O histórico de uso e abuso dos recursos hídricos se intensificou dramaticamente ao longo da última década (BATCHELOR, 2007), afetando o desenvolvimento social e econômico, a estabilidade política, e a integridade dos ecossistemas (UNDP, 2015). Diante desse cenário, diversos conflitos quanto às múltiplas demandas por água emergem - seja por problemas de escassez e/ou qualidade de água -, desafiando a capacidade política e institucional dos sistemas de governança em oferecer respostas. Nesse sentido, a governança eficaz da água está no coração da minimização dos desafios da água e é, assim, considerada crucial para a construção da capacidade de adaptação para lidar com a incerteza futura e os impactos das mudanças climáticas (CLARVIS; ENGLE, 2015).

Ao revisar a literatura, Clarvis e Engle (2015) encontraram, assim como Green et al. (2013), inúmeras formas de avaliar a capacidade adaptativa e muitos desses trabalhos iniciam seus estudos com a hipótese de que certos princípios e arranjos de governança são desejáveis ou chave para o aumento da capacidade adaptativa (como por exemplo,

a IWRM e a gestão adaptativa) e, por sua vez, avaliam a presença ou ausência desses arranjos e princípios como indicadores da capacidade adaptativa em diferentes sistemas sócio-ecológicos.

Gupta et al. (2010), por exemplo, entendendo a capacidade adaptativa como as características inerentes das instituições que empoderam atores sociais para responder a impactos (curto e longo prazo), propõe critérios e dimensões para a avaliação das instituições, entre outras, da água. Apesar dos avanços de conceituação da capacidade adaptativa, de acordo com Clarvis e Engle (2015), poucos são os exemplos empíricos que observam sistematicamente os casos para identificar como implementar medidas e ações que constroem e mobilizam a capacidade de adaptação.

Abordagens adaptativas vêm sendo aplicadas a uma ampla variedade de contextos de gestão de recursos naturais, notadamente a água, e, quanto à sua aplicação, acadêmicos priorizaram os atributos e qualidades da flexibilidade e aprendizagem social (*social learning*) (CLARK; SEMMAHASAK, 2012). Essas abordagens apoiam-se em outros elementos, tais como arranjos institucionais policêntricos (*policentric governance*), que operam em múltiplas escalas (HUITEMA et al., 2009; RIJKE et al., 2012); ampla participação e experimentação, e o aprendizado nas estruturas de governança multi-níveis (*multi-level governance*) (CHAFFIN et al., 2014) e na gestão avançada das incertezas, que é positivamente associada com a realização de princípios de boa governança (*good governance*), o que implica em levar em conta diferentes tipos de incertezas, favorecendo opções reversíveis e flexíveis, o uso de cenários, entre outras estratégias (PAHL-WOSTL et al., 2012).

Galaz (2007) ressalta ainda que iniciativas de governança da água devem colocar mais ênfase em estabelecer metodologias para testar hipóteses relativas a incertezas nos sistemas hídricos, e admitir experimentação de diferentes estratégias para a gestão dos recursos hídricos. A governança de acordo com essa perspectiva é usada como uma ferramenta não apenas para modificar o sistema, mas como um processo contínuo de “aprender-fazendo” (*learning-by-doing*), que reconhece a participação pública e a aprendizagem conjunta.

Nexo

As mudanças nas dinâmicas da governança fizeram com que a identificação das necessidades de desenvolvimento e implementação de programas acontecesse na forma de parcerias e dentro de contextos de plena compreensão e apreciação das ligações inter-setoriais (TORTAJADA, 2010). Mais recentemente, uma proposta de desenvolvimento de uma abordagem para a governança e gestão dos recursos hídricos ocorreu em resposta à crise alimentar e econômica (BENSON et al., 2015). Quando não especificamente sob a temática da governança da água, a academia e algumas organizações e agências internacionais, como a GWP, o Banco Mundial e, principalmente, o Fórum Econômico Mundial, encontraram na segurança hídrica espaço também para tratar o tema, muitas vezes apoiado na perspectiva do ‘nexo água-alimento-energia’ (*water-food-energy nexus*).

A principal justificativa daqueles que promovem onexo água-alimento-energia – que pode incluir também o clima - é baseada no fato de que diferentes temas ‘nexo’ estão tão intimamente relacionados que devem ser analisados simultaneamente para incentivar situações vantajosas (*‘win-win’*), evitar impactos negativos e, em última análise, aumentar a sustentabilidade (KESKINEN et al., 2015). Baseado na evidência de que cada uma dessas três “esferas de recursos” (água, alimento, energia) afetam a outra de maneira substantiva, ignorar os efeitos de uma dessas esferas pode gerar impactos significativos em outra (BAZILIAN et al., 2011),

Keskinen et al. (2015) explicam que os objetivos dessa abordagem não são completamente novos, visto que compartilham similaridades com os objetivos de abordagens integradas, tais como a GIRH (IWRM). Gupta et al. (2013) argumenta que é mais fácil explicar os links entre água e energia, agricultura, desenvolvimento, segurança e outros, e seus subgrupos para aqueles fora do campo da água, do que utilizar o conceito de gestão integrada dos recursos hídricos, por exemplo. A segurança hídrica é apontada como trama que liga a rede de alimentos, energia, clima, crescimento econômico, e os desafios da segurança humana (WAUGHURAY, 2011). Reconhece as interações ocorrendo em todas as escalas espaciais, desde o indivíduo até a bacia hidrográfica e os níveis globais (ZEITOUN, 2011), e inova ao colocar ênfase na negociação de conflitos gerados por tensões no ‘nexo água-alimento-energia’ (BAKKER; MORINVILLE, 2013).

Propostas para abordar essas questões setoriais distribuídas em “silos” estão evoluindo da integração para a colaboração e coerência, reconhecendo a interdependência fundamental que limita ou oportuniza o desenvolvimento de todos. Quando se trata de discutir o ‘nexo’, é reconhecido que esse apresenta diferentes dimensões, sendo duas destacadas por Keskinen et al. (2015). A primeira dimensão promove o nexo como uma abordagem para pesquisa e análise, por exemplo, ao quantificar as ligações entre os “setores nexo”. A segunda dimensão apresenta o nexo mais como uma ferramenta de elaboração de políticas, que tem potencial para facilitar a colaboração inter-setorial e a integração do planejamento e elaboração dessas políticas.

Stewardship

Outra perspectiva no sentido de contribuir para entender a água, dentro de uma rede de relações interdependentes, tem como protagonista o setor empresarial e corporativo. Nos últimos cinco anos, agências multilaterais e organizações da sociedade civil de abrangência mundial começaram a identificar o setor privado não apenas como um agente consumidor e degradador dos recursos hídricos, mas também como um ator-chave na governança da água, capaz de promover o uso eficiente do recurso e sua conservação (EMPINOTTI; JACOBI, 2013).

Do outro lado, um crescente número de corporações multinacionais está reconhecendo a água como uma preocupação central dos negócios, um insumo vital para os processos de produção e potencial ponto de conflito nas relações com o governo, investidores e sociedade em geral (MASON, 2013). Desde o início dos anos 2000, algumas grandes empresas multinacionais começaram a avaliar e reduzir os riscos relacionados a água ao longo de suas cadeias produtivas (DANIEL; SOJAMO, 2012).

Nesse sentido, uma agenda emergente para o setor corporativo e dos negócios é a chamada ‘*water stewardship*’, que trata do planejamento e gestão responsável e ética dos recursos hídricos. Apesar de o engajamento empresarial no setor das águas não ser um fenômeno novo (HEPWORTH, 2012), seu envolvimento, mediado muitas vezes por organizações não governamentais, vem ganhando novos contornos e objetivos e, mais recentemente, preocupações com relação à governança das águas. Move-se para além da visão de responsabilidade social corporativa.

O diferencial da proposta, como defendido por seus idealizadores, apoia-se na possibilidade de estabelecer relações entre componentes da cadeia produtiva, quantificar riscos para os negócios, ecossistemas e populações, abrir espaço para engajamento das partes interessadas, e influenciar políticas e os processos de tomada de decisão, ou seja, a governança. O WWF, por exemplo, advoga que aperfeiçoar a governança via “*stewardship*” permite a atores não governamentais desempenhar um papel positivo, cumprindo suas responsabilidades, e apoiando outros atores e o governo a fazer o mesmo (WWF, 2008).

Por meio do desenvolvimento, implementação e promoção de ferramentas de quantificação e divulgação de riscos relacionados à água, e metodologias e princípios de gestão, as empresas estão contribuindo para o surgimento de uma governança global da água (DANIEL; SOJAMO, 2012). Para Hepworth (2012), dada a escala de influência e controle corporativo sobre o uso da água, um engajamento esclarecido e pró-ativo guarda grande promessa. Principalmente se a abordagem “*stewardship*” estabelecer um real compromisso com a gestão sustentável da água, compartilhada em seus múltiplos usos, por meio da ação coletiva entre o setor corporativo, com outros negócios, organizações governamentais e não governamentais e comunidades.

As principais discussões de governança da água, organizadas em quatro blocos, foram sumarizadas no quadro da Figura 2.

Figura 2: Quatro blocos de discussões sobre governança da água.

Discussões sobre governança da água	Motivações principais	Ideias centrais	Principais referências	
BLOCOS	Governança justa	<ul style="list-style-type: none"> - Propõe e discute conceitos de boa governança, governança efetiva, justa. - Inclui as discussões relacionadas a princípios de governança da água - transparência, equidade e <i>accountability</i>, gênero, justiça socioambiental, ética, etc. - Com base nos conceitos e princípios, propõe avaliações de governança, que podem ter múltiplos objetivos. 	Ostrom (1990); Rogers e Hall (2003); Tropp (2007); Huitema et al. (2009); Lautze et al. (2011); Gupta et al. (2010); Jacobson et al. (2013); Groenfeldt e Smith (2013); etc.	
	Resiliência, governança e capacidade adaptativa	<ul style="list-style-type: none"> - Busca entender como instituições de governança da água aumentam a resiliência de sistemas sócio-ecológicos. - Discutir e identificar princípios e arranjos de governança que são desejáveis ou chave para o aumento da capacidade adaptativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - A partir de teorias, tais como a dos sistemas, são discutidas as complexidades e incertezas inerentes a sistemas sociais e ecológicos, e propõe o exercício e a priorização de atributos e qualidades como flexibilidade, policentricidade, aprendizagem social, etc. 	Holling (1978); Folke (2007); Huitema et al. (2009); Gupta et al. (2010); Ebbeson e Hey (2013); Clarvis e Engle (2015)
	Nexo	<ul style="list-style-type: none"> - Resposta à crise alimentar e econômica; - Diferentes temas ‘nexo’ estão tão intimamente relacionados que eles devem ser analisados simultaneamente para incentivar situações vantajosas e evitar impactos negativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Propõe uma nova lógica relacional para pensar a governança, isto é, move-se para além do foco setorial (“silos”) ao entender a interdependência entre os setores água – alimento – energia – clima. 	Bazilian et al. (2011); Bakker e Morinville (2013); Benson et al. (2015); Keskinen et al. (2015)
	<i>Stewardship</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas e corporações multinacionais reconhecendo a água como uma preocupação central dos negócios, tanto por sua vitalidade para os processos produtivos, quanto como potencial ponto de conflito. - Protagonismo e engajamento empresarial com novos contornos e objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enxerga o setor empresarial e corporativo como potencial protagonista na sustentabilidade da cadeia produtiva e no aperfeiçoamento da governança. - Propõe ferramentas e metodologias para quantificação dos riscos para os negócios, ecossistemas e populações, como base para aperfeiçoamento da governança da água. 	WWF (2008); Hepworth, (2012); Daniel e Sojamo (2012); Mason (2013).

Conclusões

Em linhas gerais, o que pode ser destilado das principais discussões sobre governança da água? A ampla pesquisa bibliográfica acerca dos movimentos e debates mais recentes quanto à governança das águas no cenário internacional nos leva a concluir que diferentes metodologias e abordagens, para variadas finalidades, estão sendo criadas e discutidas. Mais do que isso, há uma significativa literatura em evolução visando contribuir para o debate da governança, influenciando conceitos e práticas. Não há absolutos; contribuições vêm das ciências sociais e políticas, de vertentes do pensamento sistêmico (teoria dos sistemas, cibernética), dos ecologistas políticos, e da administração.

A constante transformação do conceito de governança e sua apropriação por diferentes escolas, agências e organizações internacionais, tem moldado diversas propostas que visam avaliar, questionar e melhorar processos e instituições. O heterogêneo universo da governança da água, por vezes confuso e caótico, traz dinamicidade às discussões e propostas e fornece *insights* para mudanças e reformas, no sentido de qualificar e dar significado a processos e instituições.

Independentemente do caminho proposto, algumas premissas comuns estão presentes nessas discussões de governança da água. Além da busca por uma governança justa, seja por meio da transparência, da integridade, e *accountability*, a participação e o olhar para as questões de gênero, pobreza, justiça socioambiental e ética, outros “ingredientes”, como a colaboração, cooperação, confiança, aprendizagem e a experimentação têm sido advogados como essenciais ou críticos para o aperfeiçoamento da governança das águas. Esses princípios parecem ser o caminho comum encontrado por acadêmicos e agências e organizações internacionais. Sistemas de governança da água encontram-se dispersos em diferentes níveis e escalas, e o desafio é coordenar os esforços, evitar disfunções e caminhar para um sistema fundamentado na confiança entre os múltiplos atores.

Conclui-se, sobretudo, que não há um “modelo” ideal de governança – a governança da água é totalmente dependente de um determinado contexto social, cultural, ambiental, econômico, político e institucional. Abordagens, metodologias e princípios serão, portanto, mais ou menos importantes dependendo do contexto específico. Isto é, os sistemas de governança da água devem ser “desenhados” de acordo com os desafios de gestão das águas para os quais eles são demandados a abordar. Finalmente, espera-se que as discussões aqui apresentadas sejam ponto de partida para aqueles que intencionam estudar ou aperfeiçoar sistemas de governança das águas. Para o Brasil, em particular, essa discussão é oportuna em função das análises e questionamentos atuais sobre os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, entre os quais destaca-se a construção de um Observatório de Governança das Águas, em nível nacional, e iniciativas como o PROGESTÃO da Agência Nacional de Águas.

Agradecimentos

Agradecemos ao WWF-UK, CNPq e a FAPERJ pelo apoio ao desenvolvimento desta pesquisa.

Nota

i Optamos por deixar a expressão na língua inglesa por não encontrar uma equivalente em português.

Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Pacto Nacional pela Gestão das Águas**. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/pactonacional.aspx>. Acesso em: 13 de maio de 2016.
- ARMITAGE, D.; LOË, R. D.; PLUMMER, R. Environmental governance and its implications for conservation practice. **Conservation Letters**, v. 5, n. 4, p. 245-255, 2012.
- BAKKER, K.; MORINVILLE, C. **The governance dimensions of water security: a review**. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, v. 371, n. 2002, p. 20130116, 2013.
- BATCHELOR, C. Water governance literature assessment. International Institute for Environment and Development, v. 2523, 2007.
- BAZILIAN, M. et al. Considering the energy, water and food nexus: Towards an integrated modelling approach. **Energy Policy**, v. 39, n. 12, p. 7896-7906, 2011.
- BENSON, D.; GAIN, A. K.; ROULLIARD, J. J. Water governance in a comparative perspective: From IWRM to a 'nexus' approach? **Water Alternatives**, v. 8, issue 1, p. 756-773, 2015.
- BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. **The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government**. *Public Administration Review*, 2005.
- BISWAS, A. K.; TORTAJADA, C. Future water governance: problems and perspectives. **Water resources development**, v. 26, n. 2, p. 129-139, 2010.
- BUDDS, J.; HINOJOSA, L. Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru. **Water Alternatives**, v. 5, n. 1, p. 119, 2012.
- CAMPOS, V. N. O.; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & sociedade**, v. 13, n. 2, p. 365-382, 2010.
- CARIÑO, L. V. **The Concept of Governance - From Government to Governance: Reflections on the 1999 World Conference on Governance**. Eastern Regional Organization for Public Administration, 2000.

CASTRO, J. E. Governança da água no século XXI. **Ambiente & sociedade**, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007.

CHAFFIN, B. C.; GOSNELL, H.; COSENS, B. A. A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. **Ecology and Society**, v.19, n.3, p.56, 2014.

CLARK, J. R. A.; SEMMAHASAK, C. Evaluating adaptive governance approaches to sustainable water management in north-west Thailand. **Environmental management**, v. 51, n. 4, p. 882-896, 2013.

CLARVIS, M. H.; ALLAN, A.; HANNAH, D. M. Water, resilience and the law: from general concepts and governance design principles to actionable mechanisms. **Environmental Science & Policy**, v. 43, p. 98-110, 2014.

CLARVIS, M. H.; ENGLE, N. L. Adaptive capacity of water governance arrangements: a comparative study of barriers and opportunities in Swiss and US states. **Regional Environmental Change**, v. 15, n. 3, p. 517-527, 2015.

CLEAVER, F.; HAMADA, K. 'Good' water governance and gender equity: a troubled relationship. **Gender & Development**, v. 18, n. 1, p. 27-41, 2010.

COSENS, B. Transboundary river governance in the face of uncertainty: resilience theory and the Columbia River Treaty. **Journal of Land Resources and Environmental Law**, v. 30, p. 229, 2010.

COSENS, B. A.; WILLIAMS, M. K. Resilience and water governance: adaptive governance in the Columbia River basin. **Ecology and Society**, v.17, n.4, 2012.

DANIEL, M. A.; SOJAMO, S. From risks to shared value? Corporate strategies in building a global water accounting and disclosure regime. **Water Alternatives**, v.5, n.3, p.636-657, 2012.

EBBESSON, J.; HEY, E. Introduction: where in law is social-ecological resilience. **Ecology and Society**, v. 18, n. 3, p. 25, 2013.

EMPINOTTI, V. L.; JACOBI, P. R. Novas práticas de governança da água? O uso da pegada hídrica e a transformação das relações entre o setor privado, organizações ambientais e agências internacionais de desenvolvimento. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 27, 2013.

FRACALANZA, A. P. et al. Justiça ambiental e práticas de governança da água:(re) introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 19-38, 2013.

FOLKE, C. Social-ecological systems and adaptive governance of the commons. **Ecological research**, v. 22, n. 1, p. 14-15, 2007.

GALAZ, V. Water governance, resilience and global environmental change--a reassessment of integrated water resources management (IWRM). **Water Science & Technology**, v. 56, n. 4, 2007.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). Introducing effective water governance. GWP Technical Paper. Stockholm: Global Water Partnership, 2002.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. XIV Encontro do CONPEDI, 2005.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Principles for good governance in the 21st century. **Policy brief**, v. 15, p. 1-6, 2003.

GREEN, O. O. et al. 2013. EU water governance: striking the right balance between regulatory flexibility and enforcement? **Ecology and Society**, v. 18, n. 2, 2013.

GROENFELDT, D.; SCHMIDT, J. J. Ethics and water governance. **Ecology and Society**, v.18, n.1, 2012.

GUPTA, J. et al. The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. **Environmental Science & Policy**, v. 13, n. 6, p. 459-471, 2010.

GUPTA, J. et al. Policymakers' reflections on water governance issues. **Ecology and Society**, v. 18, n. 1, p. 35, 2013.

HAVEKES, H. et al. Building blocks for good water governance. Water Governance Centre, 2013.

HEPWORTH, N. D. Open for business or opening Pandora's box? A constructive critique of corporate engagement in water policy: An introduction. **Water Alternatives**, n. 5, v. 3, p. 543-562, 2012.

HILL, M. A starting point: Understanding governance, good governance and water governance. In: *Climate Change and Water Governance: Adaptive Capacity in Chile and Switzerland*. **Advances in Global Research** 54. Netherlands: Springer, p. 17-28, 2013.

HOLLING, C. S. Adaptive environmental assessment and management. Chichester, UK: John Wiley & Sons, 1978.

HUITEMA, D. et al. Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda. **Ecology and society**, v. 14, n. 1, p. 26, 2009.

JACOBI, P.R. et al. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa. São Paulo: Annablume, v. 1, p. 49-82, 2009.

JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P.; SILVA-SÁNCHEZ, S. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33, p. 61-81, 2015.

JACOBSON et al. User's guide on assessing water governance. UNDP, 2013.

JUDGE, D.; STOKER, G.; WOLMAN, H. Urban politics and theory: An introduction. **Theories of urban politics**, p. 1-12, 1995.

- KAYSER, G. L. et al. Drinking water quality governance: A comparative case study of Brazil, Ecuador, and Malawi. **Environmental science & policy**, v. 48, p. 186-195, 2015.
- KESKIEN, M. et al. Water-Energy-Food Nexus in a Transboundary River Basin: The Case of Tonle Sap Lake, Mekong River Basin. **Water**, n.7, p. 5416-5436, 2015.
- LAUTZE, J. et al. Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. **Natural Resources Forum**, v. 35, n. 1, p. 1-8, 2011.
- MASON, N. Uncertain frontiers: mapping new corporate engagement in water security. London: Overseas Development Institute, 2013.
- MATOS, F.; DIAS, R. Governança: questões conceituais sobre processos de tomada de decisão, redes de formulação e deliberação sobre políticas de recursos hídricos. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- MERREY, D. J.; COOK, S. Fostering institutional creativity at multiple levels: Towards facilitated institutional bricolage. **Water Alternatives**, v. 5, n. 1, p. 1, 2012.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Water governance initiative. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/water-governance-initiative.htm>. Acesso em 22 de abril de 2016.
- _____. Governança dos Recursos Hídricos no Brasil. Paris, France: OECD Publishing, 2015.
- OSTROM, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, UK, 1990.
- PAHL-WOSTL, C.; KNIEPER, C. Responding to climate change: towards more adaptive water governance systems. Policy Brief 1. Twin2Go Project, 2011.
- PAHL-WOSTL, C. et al. From applying panaceas to mastering complexity: toward adaptive water governance in river basins. **Environmental Science & Policy**, v. 23, p. 24-34, 2012.
- RAGAB, R. Water Governance in the Arab Region: Managing Scarcity and Securing the future. UNDP, 2013.
- RIBEIRO, W. C. Geografia Política da Água. Coleção Cidadania e Meio Ambiente. São Paulo: Anablume, 2008.
- RIJKE, J. et al. Fit-for-purpose governance: a framework to make adaptive governance operational. **Environmental Science & Policy**, v. 22, p. 73-84, 2012.
- ROGERS, P.; HALL, A. W. Effective water governance. Stockholm: Global Water Partnership, 2003.
- ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB, p. 11-46, 2000.

- SILVA, T. S. A governança das águas no Brasil e os desafios para a sua democratização. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 20, n. 2, p. 236-253, 2013.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE (SIWI). About. Disponível em: <http://www.siwi.org/programmes/>. Acesso em: 13 de maio, 2016.
- STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.
- THE UNITED NATIONS INTER-AGENCY MECHANISM ON ALL FRESHWATER RELATED ISSUES, INCLUDING SANITATION (UN-WATER). **A Post-2015 Global Goal for Water: Synthesis of key findings and recommendations from UN-Water (Final - approved by SPM meeting 27 January 2014)**. Switzerland, 2014.
- TORTAJADA, C. Water governance: Some critical issues. **Water resources development**, v. 26, n. 2, p. 297-307, 2010.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.
- TROPP, H. Water governance: trends and needs for new capacity development. **Water Policy**, v. 9, p. 19-30, 2007.
- UNITED NATIONAL DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Water governance for poverty reduction**. Key issues and the UNDP response to the Millennium Development Goals. Water Governance Programme Bureau for Development Policy. UNDP, 2004.
- UNITED NATIONAL DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) - WATER GOVERNANCE FACILITY (WGF)/ THE UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Accountability in wash: explaining the concept**. UNDP-WGF/UNICEF, 2015.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). **USAID Strategy on Democracy Human Rights and Governance**. USAID Strategy, 2013.
- WATER INTEGRITY NETWORK (WIN). **What is water integrity**. Disponível em: <http://www.waterintegritynetwork.net/>. Acesso em: 12 de março de 2016.
- WAUGHRAY, D. **Water Security: The Water-Food-Energy-Climate Nexus**. Washington, DC: Island Press, 2011.
- WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF). **Water Stewardship: Perspectives for business risks and responses to water challenges**. 2013.
- WORLD WATER COUNCIL (WWC). **Analysis of the 3rd World Water Forum**. Secretariat of the 3rd World Water Forum. WWC, 2004.
- ZEITOUN, M. The global web of national water security. **Global Policy**, v. 2, n. 3, p. 286-296, 2011.

Submetido em: 16/10/2016

Aceito em: 03/04/2018

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0125r2vu18L1AO>

2018;21:e01252

Artigo Original

DISCUSSÕES SOBRE GOVERNANÇA DA ÁGUA: TENDÊNCIAS E CAMINHOS COMUNS

Resumo: A governança da água é tema preferencial no discurso das agências e organizações internacionais, e na pesquisa. Dada a contínua importância da temática no discurso, na política e na ciência, este artigo objetivou prover uma visão geral das discussões de governança das águas, a partir de algumas das principais contribuições da literatura. A ampla pesquisa bibliográfica resultou em inúmeras informações, sendo as principais contribuições organizadas e sumarizadas em suas motivações e ideias centrais. As discussões aqui apresentadas podem ser ponto de partida para aqueles que intencionam estudar ou aperfeiçoar sistemas de governança das águas em diferentes níveis e escalas. Conclui-se, sobretudo, que não há um “modelo” ideal de governança – a governança da água é totalmente dependente de um determinado contexto social, cultural, ambiental, econômico, político e institucional.

Palavras-chave: governança da água, gestão da água, processos, instituições.

Abstract: Water governance is the preferred theme in the discourse of international agencies and organizations, and in the research field. Given the continuous importance of the theme in the speech, politics, and science, this article aims to provide an overview of water governance discussions from some of the contributions of literature. A comprehensive literature research was carried out to get an overview of the discussions on water governance, which resulted in a wide body of work, and the main contributions were organized and summarized into their motivations and core ideas. The discussions presented here might be a starting point for those who intend to study or improve water governance systems in different levels and scales. We have mainly concluded that there is no ideal “model” of governance - water governance is totally dependent on a particular social, cultural, environmental, economic, political and institutional context.

Keywords: water governance, water management, processes, institutions.

Resumen: La gobernanza del agua es el tema preferente en el discurso de las agencias y organizaciones internacionales, y de la ciencia. Teniendo en cuenta la continua importancia del tema en el discurso, la política y la ciencia, este artículo tiene como objetivo proporcionar una visión general de los debates sobre la gobernanza del agua de algunas de las principales aportaciones de la literatura. La extensa búsqueda bibliográfica dio lugar a

numerosas informaciones, y las principales contribuciones fueron organizados y resumidos en sus motivaciones e ideas centrales. Las discusiones que aquí se presentan pueden ser un punto de partida para aquellos que tengan la intención de estudiar o mejorar los sistemas de gobernanza del agua en los diferentes niveles y escalas. Se concluye, sobre todo, que no hay un “modelo” ideal de gobernanza - una gobernanza del agua es totalmente dependiente de un determinado contexto social, cultural, ambiental, económico, político e institucional.

Palabras clave: gobernanza del agua, gestión del agua, procesos, instituciones.
