



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA DE REDES PÚBLICO
PRIVADAS E A GERAÇÃO DE GANHOS RELACIONAIS:
ESTUDOS DE CASO EM COMITÊS DE BACIA
HIDROGRÁFICA**

OLÍVIA BERTOLINI

GT 1 TRANSPARÊNCIA, GOVERNO ABERTO E GOVERNANÇA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA DE REDES PÚBLICO PRIVADAS E A GERAÇÃO DE GANHOS RELACIONAIS: ESTUDOS DE CASO EM COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

RESUMO

A percepção do valor relacionamento e a utilização de mecanismos para uma governança efetiva são estratégicos para os ganhos individuais dos participantes e para o alcance dos resultados coletivos de uma rede interorganizacional. A análise sobre este prisma é o objetivo deste artigo, que tem como base, uma pesquisa qualitativa, exploratória, em dois Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Comitêsinos e Comitê Pardo. São colegiados que visam garantir água para uso humano, da indústria e da agricultura. A coleta de dados contemplou entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação não participante. As evidências revelam a importância da definição de rotinas, interação e do conhecimento como fator de mobilizador. A contribuição teórica incide no estudo dos mecanismos internos de governança e do valor do relacionamento. Na dimensão gerencial e ambiental, promove análises que podem auxiliar a governança das redes e estimular a assertividade na elaboração e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Governança de Redes; Mecanismos de Governança. Redes Público-Privadas. Comitês de Bacia.

1 INTRODUÇÃO

A governança de redes tem sido tema de interesse de pesquisadores, acadêmicos e gestores públicos e privados. Em especial, àquelas designadas à solução de dificuldades econômicas, sociais e ambientais com foco na criação ou implementação de política pública. Estas, interorganizacionais por essência (BIACHI; NASI; RIVENBARK, 2021), são caracterizadas pela multiplicidade de atores, inclusivas e organizadas horizontalmente que potencializam a resolução de problemas intersetoriais (ANSELL; GASH, 2008; KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1997; KOPPENJAN et al., KLIJIN, 2004), mas requerem esforços dos diferentes atores envolvidos, incluindo dos próprios usuários (da política) para a geração de valor (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013). A governança tem, neste contexto, o papel de estimular o equilíbrio das necessidades e dos interesses dos *stakeholders* envolvidos, no sentido de conjugar as perspectivas público e privadas (ANSELL; GASH, 2008) por meio de um conjunto de regras definidas pelos atores envolvidos, com o objetivo de garantir que os esforços sejam direcionados para o alcance das metas coletivas (ALBERS; WOHLGEZOGEN; ZAJAC, 2016). além de contribuir para a geração dos ganhos relacionais dos participantes (DYER; SINGH, 1998; DYER; SINGH; HESTELY, 2018).

Uma vertente para a análise da governança destas redes são os mecanismos

governança, uma vez que quanto maior a complexidade das redes mais necessária é uma combinação de mecanismos que suportem essas relações (GRANDORI; SODA, 1995). Paralelamente, a percepção de ganhos relacionais individuais na atuação em rede pode ser, igualmente, um estímulo para uma participação mais ativa da organização membro. Neste contexto, é papel do gestor (público ou privado) coordenar as redes, mas também, reforçar a importância destas o coletivo e do potencial de ressonância em cada organização.

No Brasil, as redes ligadas ao meio ambiente são especialmente importantes. Apesar de ser considerado um dos maiores biomas do mundo, o país tem enfrentado frequentes problemas de segurança hídrica, que tem impacto na geração de energia, na agricultura e no consumo diário humano (AGÊNCIA NACIONAL DA ÁGUA - ANA, 2020). Paralelamente, a política pública, ligada à gestão de recursos hídricos, tem sido, tradicionalmente, uma das que mais contempla a participação popular (BRASIL, 2006). Um exemplo, são os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (CGBH) Trata- de uma rede composta por atores públicos, setor produtivo e representantes da sociedade em geral e tem como objetivo garantir a água de qualidade e em quantidade para todos os setores (ANA, 2020). Ainda segundo a ANA, eles são os responsáveis por implementar a política pública de recursos hídricos.

Considerando a importância destas redes no contexto nacional, pela heterogeneidade dos atores envolvidos, pela complexidade do objetivo coletivo comum, este artigo visa compreender como é realizada a governança, considerando os mecanismos utilizados, de dois Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (CGBH) do Rio dos Sinos (Comitesinos) e Comitê Pardo, ambos localizados no Rio Grande do Sul, instaurados pela mesma legislação (BRASIL, 1997). Considerando os mecanismos da governança utilizados e os ganhos percebidos pelos participantes.

2 REDES INTERORGANIZACIONAIS E MECANISMOS DE GOVERNANÇA

As redes interorganizacionais, compostas de três ou mais organizações (públicas, privadas ou não governamentais), que colaboram para alcançar objetivos individuais e coletivos, sem perderem sua autonomia ou independência (HIBBERT; HUXHAM; SMITH RING, 2008; PROVAN; KENIS, 2008). Via de regra, estão relacionadas a participação voluntária, conexões duradouras, cooperação entre atores e intercâmbio frequente e complementariedade de recursos e rotinas (JOHNSON; JOHNSON, 2004; ZEMA; SULICH, 2019; LICHTARSKI, 2009; BANDURA, 2000).

O conceito de redes interorganizacionais, que respalda este estudo, entende a rede

Inter organizacional como estrutura de governança que se difere da tradicional burocracia hierárquica, uma vez que as redes contemplam atores públicos e privados na formulação, estruturação e implementação de políticas públicas (KOLIBA *et al.*, 2010), em um processo plural; em que atores distintos têm, ou deveriam ter, o direito de intervir na tomada de decisão (SECCHI, 2009) e cuja efetividade depende, por exemplo, da criação de mecanismos, organização e coordenação para que a ação seja conjunta dentro da rede (PROVAN; KENIS, 2008) e que revelam como a governança eficaz pode ser estimulada. Tais mecanismos balizam as regras de funcionamento de uma rede interorganizacional (ALBERS, 2005) e têm influência sobre as relações entre os membros da rede (HERNÁNDEZ-ESPALLARDO; RODRÍGUEZ-OREJUELA; SANCHÉZ-PÉREZ, 2010). Eles tendem a influenciar a interação e a disposição dos membros quando estes adotam estratégias coletivas, e o seu uso pode ter reflexo na legitimidade, seja interna ou externa, das decisões; na prontidão da rede nas tomadas de decisão; e na sua capacidade de determinação e execução de estratégias (PROVAN; KENIS, 2008).

O mecanismo de seleção e integração de parceiros, por exemplo, consiste em adotar critérios claros e formalizados que visam nortear, de forma objetiva, a escolha e a integração de parceiros e a definição de *locus* decisório (DIMITRATOS *et al.*, 2010). Um exemplo da importância desse mecanismo pode ser evidenciado em um caso no México. Um estudo sobre o *Programa Pueblos Mágicos*, uma rede interorganizacional voltada para políticas públicas que estimulam a oferta de produtos turísticos e o desenvolvimento local, apontou uma dificuldade gerada pelo critério de seleção dos participantes. Isso porque, segundo Flores, Jimenez e Porras (2016), foram privilegiados os grandes grupos empresariais internacionais em detrimento dos representantes locais, atores essenciais no desenvolvimento de um destino turístico, que não tiveram espaço nas tomadas de decisões.

Outro mecanismo de governança é a distribuição de resultados, isto porque a ‘justiça distributiva’ é determinante para a manutenção e para o sucesso da rede (GARDET; MOTHE, 2011). Não obstante o imbricamento social seja determinante nas relações entre os participantes, a adoção de acordos contratuais formalizados é apontada como um mecanismo importante para incentivar a cooperação. Cristofoli, Markovic e Meneguzzo (2014) indicam que vários estudos demonstraram que a performance de uma rede esteve pautada na formalização de mecanismos de comunicação integrada, atividades, definição da agenda da rede e regras para tomada de decisão.

Essa relevância ocorre na medida em que a formalização pode ter efeito em três aspectos: valida a definição de papéis e responsabilidades; facilita a organização dos

processos decisórios da rede e da instituição; e instaura, naturalmente, canais de comunicação entre os participantes. A formalização pode também oferecer respostas padrões em relação a algumas condições e eventos de modo a mitigar dúbias interpretações e possíveis tensões entre os membros (ALBERS, 2010), bem como possibilita, a produção de sentido (CRISTOFOLI; MARKOVIC, 2016) e a interação. Esta pode se dar pelas reuniões ordinárias, como também em visitas de campo, fóruns ou em encontros informais. (MARIANI 2016). Estes encontros são vinculados também a outro mecanismo: planejamento e definição de rotinas, que facilita a gestão de tarefas interdependentes entre múltiplos atores (MARIANI, 2016), além de promover a interação social entre eles. Esse convívio contínuo tem como consequência o fortalecimento dos relacionamentos e, por conseguinte, da própria rede.

Também cabe à coordenação da rede o controle e monitoramento das atividades. Estes podem ser executados no sentido de guiar e estimular a rede no direcionamento da participação coletiva (ROBERTS, 2011) e evitar o oportunismo.

O estímulo ao envolvimento é promovido, também, por outro mecanismo da governança: a geração de incentivos (materiais ou imateriais), os quais podem moldar o desejo dos atores de participar da rede (ALBERS, 2005; ANSELL; GASH, 2008 e LAVIKKA; SMEDS; JAATINEN, 2015) e facilitar tanto a execução quanto a gestão de tarefas interdependentes.

Tal interdependência, exige, muitas vezes, a utilização de outros três mecanismos: estabelecimento de lócus decisório, definição de papéis e responsabilidades e resolução de conflitos. A compreensão das tarefas de cada membro é útil na coordenação de parceiros, além de funcionar como um elenco de diretrizes norteadoras para todos os atores envolvidos (MARIANI, 2016). Papéis específicos dentro da rede (como o papel de líder ou coordenador da rede) propiciam uma visão clara sobre os objetivos do relacionamento, além de estimular a flexibilidade necessária às ações coletivas para se adaptar às mudanças do ambiente.

No estudo sobre as redes de saúde, no Brasil, foi identificado que as estratégias de persuasão e responsabilização, desenhadas com a participação de cidadãos e usuários dos serviços de saúde, podem substituir a ação hierarquizada, de cima para baixo, tradicionalmente associada ao Estado (MAGALHÃES, 2018). Esta relação mais horizontal, traz à tona também maneiras alternativas de resolução de conflito, tais como: a) solução conjunta de problema; b) persuasão; c) pressão; d) penalização; e e) introdução de um mediador externo. As maneiras ligadas à pressão ou penalização podem trazer danos às relações já estremecidas (MOHR; SPEKMAN, 1994). A utilização assertiva dos mecanismos supracitados é essencial para a governança efetiva da rede interorganizacional e da geração de

ganhos relacionais. Estes serão os temas da próxima seção.

2.1 GOVERNANÇA EFETIVA E GANHOS RELACIONAIS

A utilização de mecanismos efetivos resulta em menor custo de transação, evitam o oportunismo (DYER; CHU, 2003; DYER; SINGH, 1998; DYER; SINGH; HESTERLY, 2018) promovem maior alinhamento das demandas dos atores da rede e, por conseguinte, potencializam sua disponibilidade em participar ativamente, sendo determinante para a governança efetiva. Além dos mecanismos, o investimento no relacionamento entre os atores pode ser estratégico para os resultados coletivos da rede e também para a geração de rendas relacionais, ou ganhos dos indivíduos participantes. Trata-se da percepção do valor da troca que não poderia obtido isoladamente ou numa rede análoga.

Nesse sentido, os ganhos podem ser associados aos valores do relacionamento categorizados por Biggemann e Buttle (2012), em quatro dimensões: pessoais, estratégicos, de conhecimento e financeiros. O valor pessoal está relacionado à satisfação não econômica; está pautado na percepção de um ator em relação ao outro; ocorre na identificação entre as partes ou quando há a expectativa de que um ator compartilhe suas experiências positivas com outros (BIGGEMANN; BUTTLE 2012). O valor financeiro reflete os retornos econômicos relacionados a aspectos como a fatia de mercado e o tamanho do negócio.

O valor do conhecimento está vinculado ao acesso proporcionado pela rede de *know how*. Nas redes, a troca aberta de informações permite a identificação de forças e fraquezas entre as partes, de forma que os esforços possam ser direcionados para um interesse comum (NYAGA; WHIPPLE; LINCH, 2010). Os mecanismos de estímulo à interação tendem a potencializar os ganhos intangíveis, como o conhecimento e, caso não sejam utilizados, seus resultados podem ter pouca ressonância na rede. Um estudo sobre uma rede para preservação ambiental na Indonésia apontou que os *workshops* e palestras propostos foram ineficazes em termos de ganhos relacionais, uma vez que sustentaram o relacionamento apenas entre organizações com estreitas relações preexistentes (GALLEMORE *et al.*, 2015).

Um estudo, que teve como objetivo identificar fatores determinantes para que uma empresa participasse de uma associação turística em Minas Gerais (MG), mostrou que o principal motivo é a possibilidade de compartilhamento do conhecimento, seguido de acesso ao sistema de informações turísticas (SILVA *et al.*, 2019). Este acesso a informações é um exemplo de valor estratégico, o qual está atrelado ao acesso diferenciado de informações proporcionado pela rede.

A análise de uma rede público-privada prevê a geração de valor, também, em uma outra dimensão: o valor público. Este é considerado, na administração pública, o resultado do processo de colaboração entre agentes públicos e privados, a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais (MARTINS, 2011a; 2011b; 2012). O projeto Rede de Escolas de Referências (ESCXEL) reúne, desde 2012, em Portugal, universidades e governos municipais, para potencializar seus recursos e suas competências específicas em torno de um objetivo comum: promover o princípio da excelência educativa, por meio de uma rede cooperativa, intencionando a comparação, a troca e a avaliação de experiências, soluções e modelos de desenvolvimento educativo. O projeto pioneiro contempla organizações de cinco regiões do país (JUSTINO; BAPTISTA, 2013).

Essa relação, normalmente mediada por uma governança colaborativa, é definida por Martins (2011) como a arte de gerar valor público. Esse conceito está acima da perspectiva de performance usualmente vinculada à ideia de legitimação de ações públicas (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012; KEARNEY *et al.*, 2017). Inicialmente, esse valor esteve ligado ao sentido atribuído por Moore (1995) como um retorno do serviço público, uma espécie de avaliação do cidadão sobre o serviço que recebe frente ao imposto que paga. Faz pouco tempo que o valor público está vinculado ao movimento das organizações que se articulam, para contribuir com um valor comum (MEYNHARDT *et al.*, 2017). Vale destacar que este foco no bem coletivo supera a percepção de fins definidos politicamente (CROSB; BRYSON, 2005).

3 MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, que, segundo Gil (1991, p. 45), busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com o intuito de torná-lo explícito ou para construir hipóteses, tendo como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Utiliza-se o estudo de caso comparativo, que é a análise de um “[...] fenômeno contemporâneo, em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32).

Poucos casos viabilizam uma análise com mais profundidade, tendo em vista um conjunto amplo de combinações de variáveis explicativas, além de prever a inter-relação entre os aspectos teóricos da pesquisa e as unidades macro sociais na expressão de Tilly (1984). Utiliza-se dois casos para análise, dos quais se busca comparar, genérica e qualitativamente, os resultados. A análise proposta tem como enfoque o modo como se dá a governança em dois Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas: O Comitê Sinos e Comitê Pardo.

Ambos no Rio Grande do Sul (RS), primeiro estado brasileiro a ter uma rede público-privada para melhor gerenciar os recursos hídricos. Esses devem primar pelo volume e pela perfeita condição de água ofertada.

A escolha se deu porque o Rio dos Sinos é o principal rio da Bacia homônima e é um dos dez mais poluídos do país (IBGE, 2016); e o Vale do Rio Pardo é, tradicionalmente, uma das regiões mais atingidas pela estiagem, e, em janeiro de 2020, o município chegou a acumular um prejuízo de R\$ 187,34 milhões em função do longo período de seca, um montante quase 50% superior à previsão do orçamento calculado para este ano, de R\$ 128 milhões (EM RIO PARDO..., 2020). A vocação econômica das regiões também chama a atenção: a Bacia do Rio dos Sinos está localizada em uma região industrial, enquanto a do Rio Pardo se encontra em uma área agrícola.

Quanto à abordagem, utiliza-se a pesquisa qualitativa, composta por três técnicas de coleta de dados: entrevista, observação e pesquisa ou análise documental (LUDKE; ANDRÉ, 1986), uma vez que se em busca uma maior compreensão do fenômeno investigado, empregou-se mais de uma técnica para coleta de dados. A entrevista prevê “[...] uma interação verbal, uma conversa, um diálogo, uma troca de significados, um recurso para se produzir conhecimento sobre algo” (VERGARA, 2009, p. 3). Ela deve ser balizada por um roteiro semiestruturado composto por questões principais que podem ser complementadas por outras, que poderão surgir no decorrer dos questionamentos (MANZINI, 1990).

As entrevistas foram realizadas, de novembro de 2019 a fevereiro de 2020, pessoal e individualmente, até atingir a saturação teórica, e tiveram duração média de 40 minutos. Foram gravadas, transcritas e, posteriormente, analisadas. O roteiro utilizado foi baseado na literatura, com 15 perguntas, subdivididas igualmente nos temas: função de governança; mecanismo de governança; e ganhos relacionais. Para minimizar qualquer retração por parte dos entrevistados, eles não são identificados e nem mencionados ao longo do estudo. Foram entrevistados 12 representantes: sendo seis do Comitê Pardo, sendo um a distância, e seis do Comitesinos. Esses compõem os seguintes grupos: Representantes da Indústria, Empresas de Saneamento, Geração de Energia e mineração entre outros (Grupo I); representantes da Comunidade (Grupo II), Órgãos Estaduais e Federais (Grupo III). Também foi ouvido um especialista ligado à diretoria de cada Comitê.

Utilizou-se, igualmente, a técnica da observação não-participante, já que esta proporciona ao pesquisador um contato mais estreito com a realidade de seu estudo (MARCONI; LAKATOS, 2002). As observações foram feitas durante as plenárias dos dois comitês, em maio e novembro de 2019. Por fim, a análise documental possibilitou a coleta de

dados secundários por meio das *homepages* da ANA e dos dois Comitês e de seus documentos institucionais (atas, publicações e deliberações), uma vez que estes enriquecem as informações, já que abarcam elementos significativos da organização (VERGARA, 2000), sendo que as atas foram utilizadas para triangular os dados.

Como técnica de análise de dados, empregou-se a análise de conteúdo, que permite realizar a interpretação após a coleta e se desenvolve por meio de procedimentos mais ou menos refinados (FLICK, 2009). Bardin (2010) a conceitua como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que usa procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, permitindo inferências ou interpretações.

Fez-se a transcrição literal de todas as entrevistas, seguida de uma leitura flutuante e completa das questões, uma a uma, para identificar todos os sentidos expressados pelos interlocutores. Após, foram feitos recortes no texto, associando cada trecho à função e/ou ao mecanismo apresentados explicitamente pelo interlocutor, ou identificado pela autora, tendo como base a teoria e o contexto. Para Bardin (2010) a análise das relações auxilia na extração da mensagem, de modo a evidenciar dois ou mais elementos, considerando as relações que mantêm entre si, gerando um significado suplementar. Como regra de enumeração, foi utilizada a coocorrência, que leva em consideração a presença de uma ou mais unidades de registro em uma unidade de contexto, e essas associações podem constituir um ponto significativo para o conhecimento (BARDIN, 2010).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS: COMITESINOS E PARDO EM PERSPECTIVA

Os Comitês de Bacia Hidrográfica que compõem a PNRH, visam garantir a qualidade e a quantidade de água para todos os usos. A Lei nº 10.350, de 1994, que os instituiu, exige que sua composição reflita, em alguma medida, sobre as atividades econômicas, o governo estadual e municipal e da sociedade civil organizada da região em que a Bacia está circunscrita. É prerrogativa desses Comitês compatibilizar os interesses desses atores, de modo que o recurso hídrico possa ser acessado por todos.

Esse contexto de interdependência recíproca, potencializa a complexidade de atividades de sua coordenação, a qual pode justificar o fato de que, pelo menos, sete dos 10 mecanismos de governança foram identificados nos dois Comitês: formalização, planejamento e definição de rotinas, controle, monitoramento e avaliação, tomada de decisão, definição e divisão de resultados e definição de papéis e responsabilidades e seleção de parceiros. Muitos desses são inerentes à exigência normativa relacionada à formação e à

operação dos Comitês. *“É uma forma inteiramos sobre outras realidades porque podemos estar deixando passar algo. Sabemos que ou vamos contribuir, vamos aprender”*, comentou o entrevistado PRP1.

A elaboração destas visitas técnicas ou mesmo da dinâmica da plenária está ligada a outro mecanismo da governança: O planejamento e a definição de rotinas. Uma das atribuições do Comitê de Bacias é promover capacitações e palestras sobre o meio ambiente e deliberar assuntos pertinentes à estrutura local e ao acesso aos recursos hídricos como obras, enchentes ou estiagem. Além de alinhar informação e facilitar o processo decisório, a plenária tem como objetivo mobilizar a participação efetiva dos membros.

O especialista CS ligado à diretoria desse mesmo Comitê, acredita que as práticas e rotinas são determinantes para mobilizar os participantes. A resposta de alguns membros revela que a falta de assertividade na mobilização por meio de algumas práticas e rotinas *“As palestras são interessantes, mas as reuniões, em geral, são chatas, burocráticas, lentas e não são proativas”* [...], disse PBS2. De acordo com o interlocutor, alguns assuntos poderiam ser discutidos administrativamente pelos municípios. O participante PRS2 afirmou que comparece às reuniões apenas para que sua organização não perca o assento, uma vez que o regimento interno do Comitesinos prevê um limite de 03 faltas a cada 12 meses.

Além de mobilizar, na perspectiva dos mecanismos de governança, estas reuniões periódicas têm como, um dos objetivos promover a interação entre os participantes (CRISTOFOLI; MARKOVIC, 2016). A análise empírica no Comitesinos revela, porém que a realização de reuniões em plenária não garante a efetividade da interação. *“Você interage na hora da votação, se quiser saber como o outro vai votar, mas não se não quiser, nem conversa com o colega sentado ao lado”* (PBS2).

Relatos revelam que a interação é um dos principais mecanismos de governança Além das palestras, uma das práticas voltada para a interação são as reuniões itinerantes, em empresas e órgãos municipais das cidades vizinhas. A ação é tão bem vista pelos membros a ponto de desembolsarem recursos próprios para irem aos encontros.

Adicionalmente, essa maior aproximação entre os membros pode estar ligada a uma menor ‘competição’ na busca por recursos hídricos, uma vez que a região que contempla a Bacia do Rio Pardo é essencialmente agrícola, para a qual o ponto de captação de água é diferente do abastecimento para uso humano. Tanto que o mecanismo resolução de conflito não foi mencionado por nenhum membro *“Não consigo lembrar de nenhum conflito. No caso de alguma discussão mais calorosa, a coordenadora orienta a discussão, dando espaço para as partes. Mas não me lembro de nenhum caso de conflito”* (PRP3), essa percepção foi

semelhante para os outros participantes.

A região do Comitesinos é diferente, já que ele está localizado em uma área industrializada, populosa e que conta com a agricultura. Há um maior uso compartilhado da água, o que exige um maior esforço para alinhar as necessidades dos atores; assim, o mecanismo de resolução de conflitos é um dos mais utilizados pelo Comitê e com efetividade, como apontaram alguns membros. Como exemplo, cita-se um acordo entre agricultores e a Companhia de Abastecimento, que prevê a diminuição da irrigação da lavoura, caso o nível de água esteja em nível crítico. Um representante dos arroteiros comentou:

“[...] A cultura foi muito criticada como quem tirava água do abastecimento público. E isso não é verdade. Com um trabalho formiguinha, trabalho aos poucos, nós fomos mostrando que isso não era verdade [...]”.

O mecanismo de resolução de conflito transcende um mero acordo entre as partes, porque é encaminhado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que lhe confere um caráter normativo, com previsão, inclusive, de sanção. O entrevistado lembrou que o acordo é renovado todos os anos, foi aprimorado e, também, aplicado em outros comitês. Ainda assim, temas polêmicos e conflitos apresentados são questões tão essenciais no Comitesinos, que impactam inclusive a pauta, à medida que o planejamento dá lugar à discussão de alguma necessidade emergencial.

“Se eu fosse gestor público e meu projeto fosse reconhecido como ruim pelo Comitesinos, eu teria problema”. De acordo com esse entrevistado, é interessante apresentar os projetos antes do Comitê para *“tirar a febre antes”* e, caso não bem recebido, fazer modificações. Isso denota um ganho estratégico para o participante. PRS2 considera estratégica a participação no Comitê, mas, por outra razão: *“Eu vou [a plenárias] o porquê quando tu tem inimigo é melhor estar junto com ele do que ser pego de surpresa”.* Para esse ator, sua participação é estratégica no Comitesinos, pois tem o intuito de obter informações que possam afetar sua empresa, como obras, decisões políticas ou escolha de áreas restritas para construção.

Ainda que os Comitês não tenham foco econômico, identificou-se ganhos financeiros diretos e indiretos nos dois. O entrevistado PRS1 declarou que o seu principal insumo é o recurso hídrico, desta forma, as deliberações do Comitesinos podem impactar diretamente no seu negócio, inclusive em termos financeiros. A representante do Comitê Pardo lembrou que *“internalizar a água não é algo só de ONG ou de grupo ativista. É essencial. Água é dinheiro no bolso, porque a hora que faltar, você vai pagar caro”.* Ela evidenciou que a participação

no Comitê confere às empresas a percepção de serem socialmente responsáveis. Nesse sentido, os relacionamentos interorganizacionais oferecem maior legitimidade e visibilidade às empresas em relação aos seus *stakeholders* (HOCAYEN-DA-SILVA; TEIXEIRA, 2009).

O ganho do valor público foi associado ao retorno para a população. Para o entrevistado PRS3, *o Comitê discute e faz pressão para que o tratamento de água seja mais rápido e eficiente, de modo a dar uma devolutiva para a sociedade*. O entrevistado PBS2 concordou manifestando: *“Queremos melhorar a qualidade do Rio, não é para os técnicos, é para a comunidade”*. O representante do Comitê Pardo (PRPSP1) alegou que, para ele, não seria suficiente a plenária ser composta apenas por representantes ligados ao abastecimento humano e não ter o grão ou a pecuária. *“Buscamos esse equilíbrio, ressaltos”*. Vale destacar que esse foco no bem coletivo supera a percepção de fins definidos politicamente (CROSB; BRYSON, 2005).

Em ambos os Comitês, o ganho do conhecimento foi associado às capacitações e palestras em plenária. No Pardo, as reuniões itinerantes foram igualmente ressaltadas. *“É uma forma inteiramos sobre outras realidades porque podemos estar deixando passar algo. Sabemos que ou vamos contribuir, vamos aprender”* comentou o membro PRP1. Ademais de representar o valor do conhecimento, essa percepção de se inteirar sobre outras realidades é um valor estratégico. Para PRP1, as visitas e palestras permitem conhecer práticas ambientais de resíduos, sólidos, estudos e informações, que são compartilhados com outros colegas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar como é realizada a microgovernança nos Comitês de Bacias e os ganhos relacionais gerados. Para tanto, foram identificados os mecanismos da governança no Comitesinos e no Comitê Pardo. As reuniões dos Comitês são realizadas na plenária, evidenciando outro mecanismo destacado nos dois: planejamento e definição de rotinas, nelas são organizados recursos e informações para orientar a tomada de decisão.

Ainda que a plenária seja inerente à existência do Comitê, foi possível identificar que seu desenvolvimento é realizado de maneira diferente em cada um deles. No Comitesinos, ela é pautada pela resolução de conflitos ou por situações que exigem que a coordenação da rede intervenha e arbitre. De acordo com alguns atores, muitas situações poderiam ter um lócus decisório diferente (entre municípios, por exemplo). Contudo, alguns atores fazem uso do Comitê para legitimar suas ações, e a coordenação permite, com a justificativa de que se deve

dar espaço para todos. Se, de um lado a resolução de conflitos é muito presente no Comitesinos, a e interação de participantes não foi destacada por eles. Mais do que isso, muitos mencionaram que sua participação estava condicionada ao controle de frequência; monitoramento. No Comitê Pardo,o destaque foi a mobilização com foco na interação de conhecimento.

Vale ressaltar a importância da comunicação do processo.Seja para apresentar os ganhos relacionais que o ator pode obter na atuação em rede, seja para verificar se os mecanismos utilizados têm efetividade. No Comitesinos, por exemplo, a coordenação imaginava promover com sucesso a interação entre os membros, mas muitos não percebiam dessa forma.

Como contribuição teórica a aplicação dos mecanismos de governança, normalmente alinhados às análises de redes privadas ou publico -privadas com um viés econômico, extrapoladas em uma rede público privada vinculada às políticas públicas e ao meio ambiente. Como contribuições gerenciais, expõe-se a dos mecanismos da governança que são importantes para a o gerenciamento do Comitê de Bacias Hidrográficas, colegiado tão determinante para a população, apesar de pouco conhecido.

Como limitação de pesquisa, verifica-se a complexidade dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas que requerem conhecimentos de legislação, de políticas públicas e das atribuições e operações do Comitê de Bacia. A utilização de dois casos não permite a generalização, seja em função da própria característica de tipo de estudo, seja pela relevância do fator contextual nas análises dos Comitês, que não foi o foco desta pesquisa. Nesse sentido, uma possibilidade para estudos futuros é a pesquisa comparativa com outros Comitês Brasileiros, ou seja, uma análise dos Comitês tendo como base a Teoria Institucional poderá contribuir para o melhor entendimento da sua legitimidade perante a população, ou mesmo o poder de agência de governo e atores privados, como indústria. A influência do ambiente institucional nas decisões do colegiado são igualmente oportunidades de pesquisa.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS - ANA. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: ANA, 2019a. Disponível em: <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/gestao-da-agua/sistema-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 10 jun. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA. **Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994**.

Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 1 jan. 1995. Disponível em: <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao>

ALBERS, S. **The design of alliance governance systems**. Kölner Wissenschaftsverlag: Köln, 2005.

ALBERS, S.; WOHLGEZOGEN, F.; ZAJAC, E. Strategic alliance structures: An organization design perspective. **Journal of Management**, v. 42, n. 3, p. 582-614, 2016.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008

BANDURA, A. Cultivate self-efficacy for personal and organizational effectiveness. **Handbook of Principles of Organization Behavior**, v. 2, p. 0011-0021, 2000.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BIANCHI, C.; NASI, G.; RIVENBARK, W. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. **Public Management Review**, p. 1-9, 2021.

BIGGEMANN, S.; BUTTLE, F. Intrinsic value of business-to-business relationships: An empirical taxonomy. **Journal of Business Research**, v. 65, n. 8, p. 1132-1138, 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei 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/L9433.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano nacional de recursos Hídricos. Água para o futuro: cenários para 2020. v. 2. Brasília: MMA, 2006.

COMITÊ de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Comitesinos). **Regimento Interno**. Recuperado em: 1 jun. 2016. Disponível em: <http://www.comitesinos.com.br>. Acesso em: 12 abr. 2019.

COMITÊ de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo. **Comitê Pardo**. Disponível em: http://www.comitepardo.com.br/bacia_riopardo.html. Acesso em: 12 abr. 2019.

CRISTOFOLI, D.; MARKOVIC, J. How to make public networks really work: a qualitative comparative analysis. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 89-110, 2016.

CRISTOFOLI, D.; MARKOVIC, J.; MENEGUZZO, M. Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. **Journal of Management & Governance**, v. 18, n. 1, p. 77-93, 2014.

DYER, J.; SINGH, H. The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 4, p. 660-679, 1998.

DYER, J.; SINGH, H.; HESTERLY, W. The relational view revisited: A dynamic perspective

on value creation and value capture. **Strategic Management Journal**, 2018.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa: coleção pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

FLORES, B.; JIMÉNEZ, G.; PORRAS, F. Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico. **PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 14, n. 3, 2016.

GARDET, E.; MOTHE, C. The dynamics of coordination in innovation networks. **European Management Review**, v. 8, n. 4, p. 213-229, 2011

GIL, A. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: Antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, v. 16, n. 2, p. 183-214, 1995.

HERNÁNDEZ-ESPALLARDO, M.; RODRÍGUEZ-OREJUELA, A.; SÁNCHEZ-PÉREZ, M. Inter-organizational governance, learning and performance in supply chains. **Supply Chain Management: An International Journal**, 2010.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. v. 2, pp. 35-36.

MEYNHARDT, T. *et al.* Public value performance: what does it mean to create value in the public sector?. In: **Public sector management in a globalized world**. Springer Gabler, Wiesbaden, p. 135-160, 2017.

MOHR, J.; SPEKMAN, R. Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques. **Strategic Management Journal**, v. 15, n. 2, p. 135-152, 1994.

OSBORNE, S.; RADNOR, Z.; NASI, G. A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. **The American Review of Public Administration**, v. 43, n. 2, p. 135-158, 2013.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

ROBERTS, N. Beyond smokestacks and silos: Open-source, Web-enabled coordination in organizations and networks. **Public Administration Review**, v. 71, n. 5, p. 677-693, 2011.

SANTOS, V.; NAVES, J. Políticas públicas ambientais no contexto dos comitês de bacias hidrográficas. **Caminhos de Geografia**, v. 18, n. 64, p. 403-412, 2017.

TILLY, J.; VERMES, J. **El seguimiento de parcelas de productores: herramienta de investigación de campo, capacitación y extensión**. Notas metodológicas a partir de datos de

parcelas de frijol del año 1989, destinados a los responsables de investigación y extensión. Managua, Nicaragua: Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, 1989.

VERGARA, S. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2009. **Métodos de Pesquisa em Administração**, v. 3, p. 44, 2009.

WEGNER, D.; VERSCHOORE, J. Network governance in Action: Functions and practices to foster collaborative environments. **Administration & Society**, p. 00953997211024580, 2021.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.