



ESTA  
PUBLICAÇÃO  
FOI EDITADA  
EM PARCERIA  
POR:

 **FGV EAESP**

 60  
anos

**HSBC** 

**PUBLICAÇÃO**

**BR**

**2014**

**Recursos hídricos**

# Governança dos recursos hídricos

Proposta de indicadores para  
acompanhar sua implementação

WWF-BRASIL

Secretária-Geral  
Maria Cecília Wey de Brito

Superintendente de Políticas Públicas  
Jean François Timmers

Coordenação do Programa de Água para Vida  
Glauco Kimura de Freitas

Coordenação do Estudo de Governança das Águas  
Angelo José Rodrigues Lima (Analista de Conservação)

FGV

CEAPG - Centro de Estudos em Administração Pública e Governo  
Coordenador: Fernando Burgos Pimentel dos Santos

FICHA TÉCNICA

Texto  
Angelo José Rodrigues Lima  
Fernando Luiz Abrucio  
Francisco Carlos Bezerra e Silva

Revisão técnica  
Glauco Kimura de Freitas

Edição e preparação da publicação  
João Gonçalves

Design gráfico  
Bárbara Sonnewend

Fotografia da Capa  
WWF-Brasil / Zig Koch

Publicado por  
WWF-Brasil

Esta publicação foi possível graças ao estudo e pesquisa de governança realizado e coordenado por Fernando Luiz Abrucio<sup>1</sup> com a colaboração de Vanessa Elias de Oliveira<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela USP, professor e pesquisador da FGV-SP junto ao Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pela USP, professora e pesquisadora da Universidade Federal do ABC.



HOMENAGEM ESPECIAL

Dedicamos esta publicação à Ninon Machado de Faria Leme Franco (*in memorian*) do Instituto Ipanema que dedicou grande parte de sua vida a gestão e conservação das águas.

Agradecemos ao Samuel Roiphe Barreto que coordenou o programa Água para Vida do WWF-Brasil entre 2001 e 2011 e colaborou imensamente com este trabalho.

SUMÁRIO

1. Apresentação WWF-Brasil	página 05
2. Apresentação FGV-SP	página 06
3. Introdução	página 09
4. Considerações iniciais	página 11
5. Alguns conceitos utilizados	página 15
6. Conclusões da pesquisa realizada pela FGV-SP e WWF-Brasil	página 20
7. Termômetro da governança do SINGREH	página 26
8. Alguns indicadores propostos	página 40
9. Recomendações para um sistema de monitoramento	página 46
10. Participantes das oficinas	página 48
11. Referências bibliográficas	página 50



# 1. APRESENTAÇÃO

## WWF-BRASIL

A criação e implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) conta com o esforço de milhares de brasileiros que acreditam que com participação nas políticas públicas a sociedade pode desenvolver a governança necessária para o alcance dos objetivos pretendidos pelo sistema.

Fruto das discussões ambientais que reconheceram a necessidade de sistemas específicos para o gerenciamento dos recursos hídricos, o SINGREH trouxe a esperança de que o elemento água seria melhor aproveitado, assegurando sua utilização nos processos produtivos, no abastecimento humano e na manutenção dos serviços ambientais dele dependentes.

Entretanto, quase duas décadas após a sua criação, e não obstante o avanço na criação de centenas de instâncias colegiadas e na implementação de diversos instrumentos de gestão previstos, o SINGREH ainda carece de consolidação de sua governança para avançar no rumo a que se propôs.

O WWF-Brasil, na sua missão de contribuir para a conservação e boa utilização dos recursos naturais, reconhece o SINGREH como o caminho mais adequado para o gerenciamento dos recursos hídricos, pois o mesmo reúne os princípios da participação, integração e descentralização. Todos essenciais ao gerenciamento de um bem público e possuidor de grande valor econômico.

Diante disso, o WWF-Brasil apoia as iniciativas voltadas para o fortalecimento do SINGREH, a exemplo de diversas ações já desenvolvidas ao longo das últimas décadas, assim como na promoção de reflexões sobre práticas que contribuem para o aperfeiçoamento de rumos na implementação do sistema.

A crise hídrica sem precedentes que a região Sudeste do país vem enfrentando em 2014, é um indicativo de que a gestão das águas tem sido negligenciada não apenas na maior megalópole da América Latina mas como na maioria das capitais do país. É fundamental que a sociedade assuma um papel crítico e de cobrança de ações concretas para a melhoria da gestão das águas e garantia da segurança hídrica nacional e do desenvolvimento econômico e social. O Observatório das Águas poderá ter essa função de proporcionar a transparência necessária para que o Brasil rume, de forma responsável, para o caminho da sustentabilidade garantindo o acesso à água para todos os cidadãos, às atividades econômicas e aos ecossistemas naturais.

Esta publicação é mais uma contribuição do WWF-Brasil neste sentido, e sua realização contou com o apoio do programa HSBC pela Água.

**Maria Cecília Wey de Brito**, *Secretária-geral do WWF-Brasil. Mestre em Ciência Ambiental e graduada em Engenharia Agrônoma pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo (USP).*

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Lima, Angelo José Rodrigues  
Governança dos recursos hídricos : proposta de  
indicador para acompanhar sua implementação /  
Angelo José Rodrigues Lima, Fernando Luiz  
Abrucio, Francisco Carlos Bezerra e Silva. --  
São Paulo : WWF - Brasil : FGV, 2014.

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN: 978-85-86440-85-4

1. Recursos hídricos - Aspectos econômicos -  
Brasil 2. Recursos hídricos - Aspectos sociais -  
Brasil 3. Recursos hídricos - Desenvolvimento -  
Aspectos ambientais - Brasil 4. Sistema Nacional  
de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SINGREH  
I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Silva, Francisco  
Carlos Bezerra e. III. Título.

14-12071

CDD-333.00981

### Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Recursos hídricos : Sistema  
Nacional de Gerenciamento dos Recursos  
Hídricos : Economia 333.00981

## 2. APRESENTAÇÃO

### FGV-SP

As políticas públicas brasileiras vêm passando por imensas transformações desde o início da redemocratização do país. A Constituição de 1988 propôs cinco parâmetros institucionais que romperam com a tradição do Estado brasileiro, a saber:

- 1) Universalização do acesso às políticas, tornando-as direito dos cidadãos, e não dádivas dos governantes de plantão;
- 2) Ampliação dos temas tratados pela Constituição, aumentando o leque dos direitos da população, incluindo aí questões ambientais e referentes aos recursos hídricos;
- 3) Reformulação do federalismo, estabelecendo, ao mesmo tempo, a descentralização das políticas, sobretudo em termos de implementação, formas de cooperação, parceria e indução intergovernamental, neste último caso dando maior ênfase ao poder da União em atuar junto a estados e, principalmente, municípios, por meio de distribuição de recursos, capacitação e definição da legislação geral;
- 4) Ênfase à profissionalização da administração pública, especialmente por meio dos instrumentos do concurso público e das carreiras, preparando o terreno para uma gestão mais técnica e menos patrimonialista;
- 5) Democratização das decisões governamentais, mediante a constituição de formas de participação social em diversas fases das políticas públicas.

Toda esta transformação institucional gerou frutos importantes nos últimos vinte e cinco anos, elevando a inclusão social e a capacidade de os cidadãos interferirem nas decisões governamentais. Mas também houve problemas no meio do caminho: recursos financeiros insuficientes para a universalização, predomínio de certos setores na agenda pública, dificuldades para descentralizar e coordenar federativamente as políticas, fragilidade da burocracia estatal em várias áreas (sobretudo nos governos subnacionais) e vícios no processo de democratização, que vão desde a captura da participação por parte de alguns grupos até a baixa capacidade de atrair o eleitorado não-organizado para os fóruns participativos.

Para corrigir estes problemas, várias medidas foram tomadas, com destaque para a criação daquilo que vem sendo chamado de Sistemas de Políticas Públicas (ABRUCIO & FRANZESE, 2013). Estes sistemas foram iniciados pelo Sistema Único de Saúde, o SUS, e hoje abarcam várias áreas, como a Assistência Social e a Educação (em implementação). Tal inovação institucional estabelece a lógica sistêmica de cada setor, envolvendo a definição de seu planejamento, a relação entre os entes federativos e a articulação com a sociedade.

No campo ambiental, uma das áreas mais importantes foi colocada no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), criado em 1997. O estudo da governança deste setor é o objeto desta publicação. Toda a gestão das águas é fundamental para qualquer sociedade, por várias razões: a importância para a alimentação e vida das pessoas, a relevância para as atividades econômicas, seu papel na questão energética, em suma, trata-se de um dos elementos centrais da vida social. Mas no Brasil, seja pela crença do caráter (falsamente) infinito deste bem, seja por conta de seu uso dominado, por séculos, pelo privilégio e mau uso de entes privados e públicos, a questão hídrica foi relegada a segundo plano.

Foi principalmente com a redemocratização que movimentos sociais, burocratas estaduais e federais vinculados a áreas técnicas relacionadas ao uso da água, acadêmicos, políticos e alguns atores do setor privado começaram a lutar pela mudança mais geral do setor, embalados pelos mesmos tópicos que animaram a Constituição de 1988, como exposto anteriormente. Interessante notar que a gestão mais sistêmica das águas teve suas primeiras experiências no plano subnacional. A construção do conceito de Comitês de Bacia foi uma grande inovação institucional, que combinava descentralização, participação social, financiamento e articulação intergovernamental e entre Estado e sociedade.

O fato é que o SINGREH é um grande avanço institucional e trouxe melhoria na gestão do sistema. No entanto, muitas de suas promessas não foram cumpridas, sobretudo porque a institucionalidade proposta não se efetivou por completo na realidade. Alguns de seus elementos-chave, como o processo participativo, a descentralização e a coordenação intergovernamental, tiveram resultados subótimos. O primeiro porque ainda é preciso mobilizar o cidadão comum para este processo, além de equalizar mais as chances dos diversos setores atuarem dentro do Sistema. O segundo em razão da enorme heterogeneidade dos estados, da fragilidade da burocracia subnacional (sobretudo a local) e da falta de incentivos adequados para a atuação dos municípios. E o terceiro porque o fortalecimento de instrumentos da União, particularmente com a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), gerou melhorias para a política, mas ainda de maneira insuficiente, particularmente no que se refere à articulação federativa e ao tratamento diferenciado que as diversas realidades regionais precisam ter.

Algumas questões também não foram colocadas adequadamente pelo modelo original do SINGREH. A articulação intersetorial e a necessidade de uma política maior de capacitação dos governos (principalmente os municipais) foram temas ausentes na legislação original. Mais do que isso: a Lei Nº 9.433/97 não deixava claro como seria a governança do Sistema, isto é, como seria feita a interligação da formulação à implementação, por meio de meios, metas, acompanhamento/monitoramento, indicadores, avaliação e aprendizado institucional. Esta lacuna precisa ser resolvida, uma vez que a melhoria do SINGREH passa pela utilização de uma gestão orientada por resultados, democraticamente construídos e fiscalizados.

O desafio deste estudo foi fazer o diagnóstico do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, passados quinze anos de sua criação,

e propor mudanças institucionais para sua melhoria. Resultado de parceria entre o WWF-Brasil e a FGV-SP, o trabalho fez uma pesquisa ampla, com análise de literatura especializada, legislação e muitas entrevistas com atores estratégicos, e depois o resultado foi discutido em oficinas com o objetivo de aperfeiçoar um instrumento de governança, baseado em cinco dimensões que compõem uma matriz de gestão sistêmica, a qual pode ser acompanhada por meio de um termômetro e indicadores. Ao final, recomendou-se a criação de um Observatório de Governança das Águas, seguindo tendência internacional de acompanhamento de políticas públicas.

Espera-se que as ideias aqui expostas possam gerar um debate para aperfeiçoar o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. O SINGREH precisa de reformulações e de um novo impulso, para que possa realizar plenamente seus objetivos originais: ter uma gestão da água que seja inclusiva, democrática, sustentável, coordenada federativamente e seja capaz de produzir melhores resultados, constantemente avaliados e com permanente aprimoramento.

**Fernando Abrucio**, *Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Fundação Getúlio Vargas (SP).*

### 3. INTRODUÇÃO

Este estudo é uma contribuição ao fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), através da proposição de ferramentas voltadas para o monitoramento de sua governança.

Representa uma contribuição para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento das capacidades estatais de gerir com qualidade os recursos hídricos do país e também de articular e mobilizar outros atores estatais e sociais nessa gestão.

Resultante de um processo que envolveu uma pesquisa nacional e um estudo sobre governança que, por sua vez, orientaram a realização de duas oficinas, a proposta aqui apresentada não se encontra esgotada, mas constitui-se em um ponto de partida em busca de maior aprofundamento.

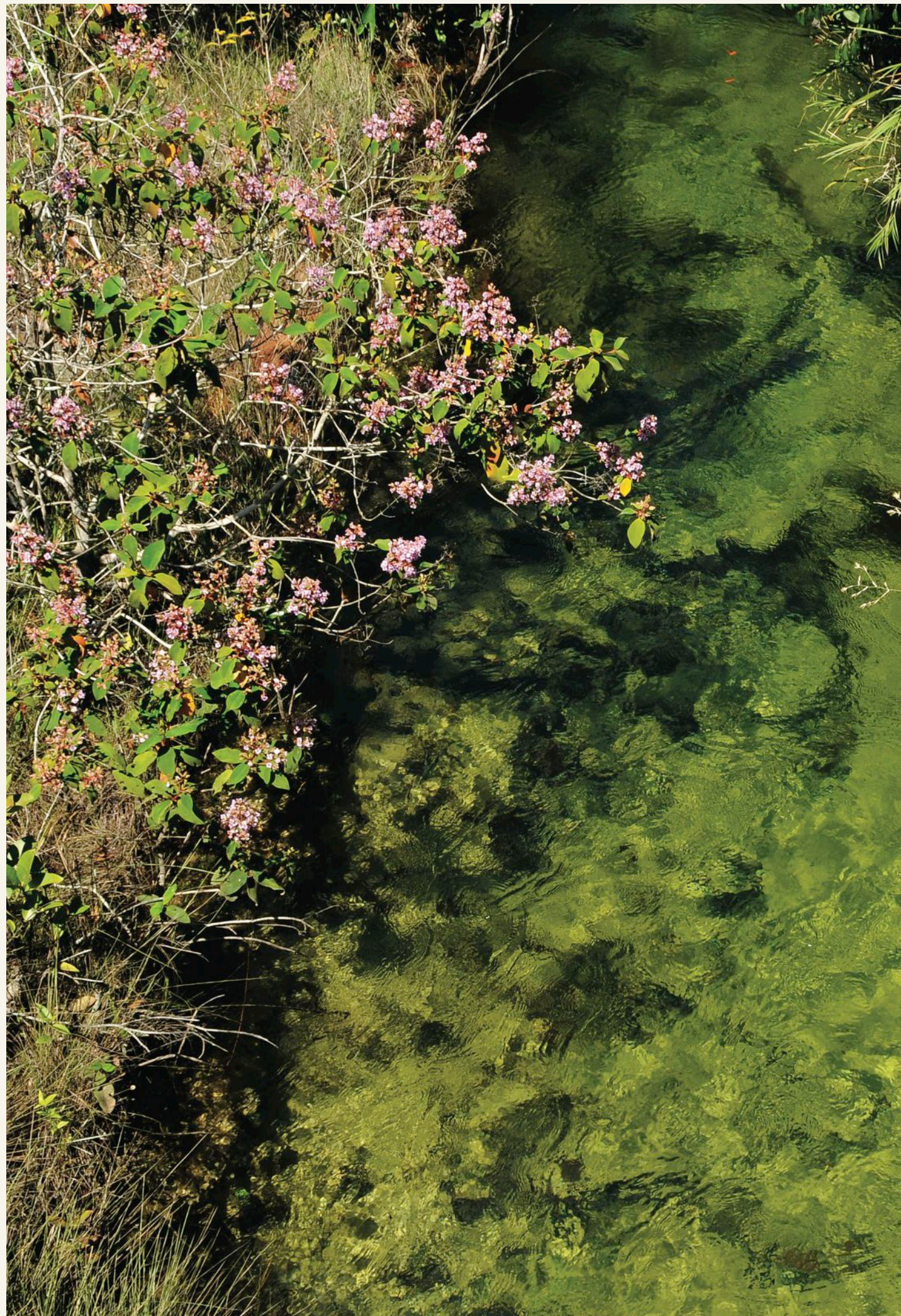
Na sua parte introdutória organiza informações que justificam a sua proposição, explicita alguns conceitos utilizados e também apresenta os principais resultados da pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas e WWF-Brasil.

O corpo principal resume as discussões e as proposições geradas durante as oficinas realizadas. Entre eles, os aspectos conceituais da dimensão abordada, o termômetro indicativo de sua situação e as questões centrais que deverão orientar o monitoramento e sugestões de possíveis indicadores.

Inclui, por fim, a conclusão dos participantes sobre como poderá se dar o monitoramento da governança do SINGREH.

Assim, a proposta aqui apresentada deverá ser submetida a reflexão de todos aqueles que estão empenhados em contribuir para o alcance dos objetivos do SINGREH: assegurar água para a atual e futuras gerações por meio de uma gestão descentralizada, integrada e participativa.





## 4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O WWF-Brasil, visando contribuir para o fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), oferece mais um subsídio à reflexão daqueles empenhados em consolidar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Este documento foi produzido a partir de uma demanda do WWF-Brasil à Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), com o objetivo de aprofundar uma reflexão sobre a governança necessária ao bom funcionamento do SINGREH.

Trata-se de um estudo composto por três partes. Na primeira delas foi realizado uma análise da governança nos sistemas de saúde, educação, segurança e assistência social. Na segunda, são apresentadas as bases teórico-conceituais sobre o tema da governança. Na terceira, foram realizadas entrevistas junto a 37 atores relevantes, tanto vinculados diretamente ao SINGREH como outros que têm poder de influência sobre ele, constituindo a base conceitual deste documento. Além disso, propôs-se um modelo de termômetro de indicadores.

O estudo subsidiou ainda duas discussões em oficinas reunindo outro conjunto de atores, identificados por ocasião da pesquisa, e dispostos a contribuir na proposição de orientações e sugestões para o fortalecimento pretendido. As oficinas evoluíram na proposição de alguns indicadores e bases para a constituição de uma sistemática de monitoramento do SINGREH, a partir da elaboração de um termômetro da situação dos principais aspectos de governança elencados pelo estudo.

O SINGREH, criado por determinação constitucional e instituído pela Lei Nº 9.433/97, tem por objetivo assegurar a garantia de água em quantidade e qualidade para a atual e para as futuras gerações. Está assentado sobre princípios de participação, descentralização e integração, tendo no seu texto legal a definição de atribuições institucionais e dos instrumentos para a consecução dos seus objetivos.

Foi instituído como um sistema, o que pressupõe uma forte articulação entre as suas partes componentes para um bom funcionamento e, portanto, também deveria prever na sua instituição um acompanhamento de sua implementação e do alcance dos seus resultados, definindo um monitoramento voltado para orientar a atuação esperada.

Entretanto, o acompanhamento necessário precisa ser aprimorado e fortalecido, não obstante algumas tentativas, a exemplo do Relatório de Conjuntura da Agência Nacional de Águas (ANA) e da tentativa de instituir o Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Recursos Hídricos no Brasil (SIAPREH), no âmbito da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambientes



Urbanos (SRHU) do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A Agência Nacional de Águas (ANA), por atribuição estabelecida em Resolução Nº 58/2006, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), iniciou a elaboração dos Relatórios de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, um documento com periodicidade anual desde 2009, voltado para o acompanhamento do panorama dos recursos hídricos, em escala nacional, do ponto de vista da quantidade e da qualidade, e de avaliação da evolução da gestão desses recursos.

O SIAPREH, por sua vez, foi uma tentativa de constituir-se em um conjunto de dados e informações a serem levantados periodicamente junto às entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Seu objetivo seria o de sistematizar informações sobre o funcionamento dos integrantes do SINGREH e não o de apresentar informações físicas das bacias hidrográficas, já que essas últimas estão a cargo do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), instituído pela Lei Federal Nº 9433/97, sob responsabilidade da Agência Nacional de Águas.

Embora tenha sido iniciada a proposição de um sistema de acompanhamento e conseguido elaborar três relatórios entre 2001 a 2006, não há informações atualizadas sobre a continuidade desse acompanhamento.

As tentativas de gerar indicadores para isso também se deram em uma iniciativa desenvolvida por um grupo de trabalho constituído no âmbito da Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL) do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos. O GT SIAPREH chegou a propor uma resolução criando um Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (GTAI), em caráter permanente, no âmbito da CTIL.

Segundo a minuta gerada competiria ao GTAI acompanhar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; definir a metodologia de trabalho e os instrumentos de avaliação para o exercício das suas atividades; monitorar e avaliar a implementação do SINGREH apontando necessidades de adequação; propor resoluções ou sugerir estudos complementares conforme a análise dos resultados obtidos; e apresentar um Relatório bianual da situação da implementação da Política Nacional de Re-

ursos Hídricos e sobre o funcionamento do SINGREH. Por diversas razões, o GTAI ainda não concluiu esse trabalho.

O WWF-Brasil buscou, ainda em 2005, oferecer uma contribuição à essa abordagem ao elaborar um conjunto de proposições organizadas no documento “Reflexões & Dicas” (<http://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/?4001>), onde foi feito um esforço para compreender o que implicaria em catalisar a implementação do SINGREH. O documento, no entanto, não previa uma proposição para a sistemática nesse monitoramento, mas elencava possíveis indicadores a serem utilizados para monitorar a sua implementação.

Nessa ocasião foi percebida a importância de incluir um acompanhamento das condições necessárias para que o SINGREH desenvolvesse uma governança robusta que lhe permitisse alcançar os resultados desejados. Entretanto, foi gerado dentro de uma conjuntura onde o estágio de implementação do SINGREH ainda apresentava poucas experiências decorrentes do exercício da gestão.

Hoje, passados 15 anos de instituição do SINGREH, verifica-se que continuam a inexistir indicadores de governança do sistema. Em alguns casos são formulados indicadores do estado da água e do estado de implementação dos instrumentos de gestão, a exemplo dos relatórios de conjuntura da ANA e de situação em alguns estados. Também não existe um monitoramento sistematizado do SINGREH, principalmente no que diz respeito a sua governança.

Diante disso o WWF-Brasil volta a incentivar o diálogo para o aprimoramento dos mecanismos de governança do SINGREH, agregando neste documento alguns componentes essenciais para o seu desenvolvimento: os conceitos, as análises e as proposições.



## 5. ALGUNS CONCEITOS UTILIZADOS

Embora haja uma diversidade de conceitos para os termos envolvidos no processo de acompanhamento e avaliação, de acordo com a ótica da disciplina que os define, para esta reflexão sugere-se a adoção dos seguintes conceitos.

- **ACOMPANHAMENTO** – qualquer sistema de observação e registro, permanente ou com periodicidade definida, executado em todo o ciclo da implementação, execução e gestão de uma dada intervenção, de um evento isolado ou de uma série deles.
- **AVALIAÇÃO** – trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância do objetivo (UNICEF,1990). Constitui-se ainda na determinação de valor ou significância de uma atividade, política ou programa. É um julgamento, tão sistemático e objetivo quanto possível (OCDE, 1996).
- **BUROCRACIA** – no sentido weberiano<sup>1</sup> do termo, organização ou estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais.
- **EFEITO** – É o que decorre da influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do programa. Os efeitos são resultados das ações do programa, e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após o programa. Os efeitos podem ainda ser procurados, ou seja, foram estabelecidos como objetivos, ou não procurados. (Cunha,2006).
- **EFETIVIDADE** – é a relação entre os resultados e o objetivo. “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos” (Cohen e Franco, 2004).
- **EFICÁCIA** – é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.
- **EFICIÊNCIA** – é a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado.

<sup>1</sup> WEBER, Max; Ensaios de sociologia. 5.ª ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.



- **IMPACTO** – é o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado líquido do programa.
- **INDICADOR** – instrumento que permite identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade.
- **META** – é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo.
- **MONITORIA** – é o acompanhamento sistematizado, contínuo e permanente que gera informações sobre o desempenho, o grau de realização, os impactos positivos e negativos e os benefícios e malefícios resultantes de um programa, projeto ou grupo de ações.
- **OBJETIVO** – é a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas (Cohen e Franco, 2004)
- **POLÍTICA** – Formulação de propostas com forma e estatuto. As políticas recebem tratamentos mínimos ao serem definidos metas, objetivos e recursos. Transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação e, por uma ação de autoridade, são criadas as condições iniciais para sua implementação (Silva, 2002).
- **PRODUTO** – é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços.

## O QUE É GOVERNANÇA

De acordo com Abrucio e Oliveira, “o conceito de Governança tem sua história atrelada tanto ao debate sobre as organizações, em particular as empresas analisadas pela ótica da governança corporativa, como também se vincula ao debate sobre reforma do Estado e a mudança de seu papel na relação com a sociedade e o mercado. Resumidamente, é possível dizer que a governança envolve tanto a gestão administrativa do Estado como a capacidade de articular e mobilizar os atores estatais e sociais para resolver os dilemas de ação coletiva. (...) Em resumo, a governança pública é hoje uma corrente da teoria da administração pública que procura compatibilizar os critérios de democratização com os de busca de melhor desempenho das políticas, acreditando que o Estado tem um papel de liderar o processo de resolução dos problemas coletivos, mas deve fazê-lo a partir da interação com a sociedade”.

A governança pública teria como principais pontos de sua agenda as seguintes questões (Cf. ABRUCIO, MORELLI & GUIMARÃES, 2011):

1. Maior ênfase na democratização do Estado, com a abertura, pelo governo, de novos canais de participação e expansão da internet e outros;
2. Busca de maior coordenação das atividades internas e externas ao governo. No primeiro caso, por meio de estruturas matriciais e de co-responsabilização e, no segundo, por intermédio de modelos de articulação em rede e parcerias. Particular atenção é dada aos processos de montagem de atuação conjunta com a sociedade e com o mercado (parcerias público-privadas);
3. Aprimoramento dos mecanismos que possibilitem absorver os resultados das avaliações das políticas públicas, gerando novas práticas e formatos organizacionais;
4. Inclusão de dimensões de valorização e motivação dos funcionários públicos em adição à necessária flexibilização proposta pela Nova Gestão Pública, de modo a garantir adequado equilíbrio entre cobrança e responsabilização, levando à disponibilização de programas de capacitação e instrumentos motivacionais;
5. Adoção de novos parâmetros à administração pública tradicional, como maior empoderamento (empowerment), equilíbrio de funções (coordenação), ética e equidade, que se somariam aos chamados “Es” da administração pública: eficácia, que é o ponto central do modelo weberiano; eficiência e empreendedorismo, ressaltados pela visão gerencialista; e efetividade (impacto das ações governamentais), realçada de forma seminal pela Nova Gestão Pública.

A Figura na página seguinte apresenta os cinco dimensões da governança pública, ressaltando que há fortes inter-relações entre eles. Este modelo foi a base para entender a dinâmica do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos.



# MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA





## 6. CONCLUSÕES DA PESQUISA REALIZADA PELA FGV-SP E WWF-BRASIL

Entre 2011 e 2012, foram entrevistados 37 atores estratégicos, os quais ocupavam postos em diversos níveis dentro do sistema, buscando ainda, no desenho da investigação, uma diversidade de opinião entre eles. Por meio dessa pesquisa qualitativa, produziu-se um diagnóstico dos pontos críticos do sistema, resumido conforme quadro abaixo:

### MARCO INSTITUCIONAL LEGAL

- A lei inova na medida em que cria uma estrutura de gestão que ultrapassa os limites territoriais dos estados e municípios: a bacia hidrográfica.
- O sistema favorece uma maior conscientização da população sobre a importância das questões relacionadas aos recursos hídricos.
- A implementação dos instrumentos de gestão ainda caminha com lentidão, em particular a cobrança e o enquadramento.
- O arcabouço legal não interfere no controle sobre a gestão o uso do solo.
- Também não considera a diversidade físico-territorial da Federação e a heterogeneidade entre as regiões do país, além de não definir incentivos para a participação dos municípios.

### FINANCIAMENTO DA POLÍTICA

- Dificuldades de implementar a cobrança como instrumento para o financiamento dos comitês.
- Os recursos gerados pela cobrança são insuficientes para a gestão dos recursos hídricos.
- A cobrança precisa ser adequada à diversidade regional do país.
- A utilização dos recursos existentes é dificultada pela pouca coordenação existente entre as diversas políticas e entre os níveis de governo.
- Dificuldades oriundas da burocracia para a criação das agências e da utilização por estas dos recursos advindos da cobrança.
- A maioria dos comitês não possui independência na aplicação dos recursos financeiros.

### PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS

#### Governo Federal:

- O principal papel é a gestão das bacias interestaduais e transfronteiriças.
- O processo de institucionalização dos comitês ainda é lento e burocrático.
- A ANA vem assumindo um papel tênue em função da falta de priorização do governo para a política de recursos hídricos, embora possua um alto potencial em termos de recursos humanos.
- A ANA poderia assumir o papel de promover a capacitação e dar maior suporte técnico aos estados e, sobretudo, municípios para a gestão dos recursos hídricos.
- O MMA, através da SRHU, é um ator pouco presente na política e tem pouca atuação coordenada com os demais ministérios afins a este tema (Ministério da Integração Nacional, Ministério das Cidades, Ministério das Minas e Energia).

#### Governos Estaduais:

- As atuações estaduais são muito heterogêneas, reproduzindo em parte a desigualdade federativa e as distintas capacidades técnicas.
- A oscilação na priorização dada pelos diferentes governos demonstra que os sistemas estaduais ficam a mercê das mudanças políticas dos governos.
- Poucos estados evoluíram na criação de instrumentos específicos para suas peculiaridades regionais.
- Os estados contribuem pouco para agregar os municípios ao sistema, faltando principalmente a criação de incentivos materiais e de recursos humanos para capacitar e induzir a atuação dos governos locais.

#### Governos Municipais:

- Os municípios são subutilizados nos sistemas. Poderiam ser mais engajados através de delegações para outorga e fiscalização.
- Baixíssima capacidade técnica na maioria dos municípios.



PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os comitês não possuem capilaridade em municípios mais distantes, como nas grandes bacias hidrográficas.</li> <li>• Os municípios possuem a prerrogativa da gestão do solo, elemento estratégico para a gestão da água. No entanto, seja por fragilidades técnicas, seja por falta de interesse político na matéria (muitas prefeituras são “capturadas” pelos grupos imobiliários), os governos locais não articulam a temática do uso do solo com a questão hídrica.</li> <li>• Há necessidade de diálogos entre os planos de bacia e os planos diretores municipais.</li> </ul>
RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão de recursos hídricos deve ser, necessariamente, cooperativa entre os níveis de governo. Recentemente, houve certo avanço, mas ainda pouco expressivo.</li> <li>• Quase não há diálogo entre a União e os municípios no que diz respeito à gestão de recursos hídricos. Com os estados o diálogo é pontual e pouco frequente.</li> <li>• As experiências vividas demonstram que é a natureza do conflito que facilita ou dificulta a cooperação.</li> </ul>
FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E ACCOUNTABILITY	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excessivamente burocratizada, o que dificulta uma participação mais expressiva das organizações da sociedade civil.</li> <li>• A qualificação da participação passa pela educação e conscientização sobre o tema e a importância que a sociedade tem nos processos participativos.</li> <li>• Há reconhecimento de que a participação social é importante para o sistema, embora venha sendo fragilizada por diversos motivos, como o nível técnico de algumas discussões e a maior capacidade de alguns setores de se organizar frente aos demais, entre outros.</li> </ul>

ANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhece-se a grande importância da agência para o sistema.</li> <li>• Há críticas à postura centralizadora da agência.</li> <li>• Não há clareza do papel da ANA para alguns setores do sistema, notadamente com relação à SRHU.</li> <li>• Há distanciamento entre o papel da ANA e os Comitês de Bacias.</li> </ul>
LUGAR DA POLÍTICA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A política de recursos hídricos não tem sido prioritária no país. A não ser após o situações de extremos climáticos, como em grandes enchentes e secas.</li> </ul>
GESTÃO DA POLÍTICA (CAPACIDADE TÉCNICA DA BUROCRACIA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há dificuldades de estados e municípios em lidar com a gestão dos recursos hídricos diante da fragilidade nos seus quadros funcionais.</li> <li>• Existe uma fraca capacitação técnica voltada para a burocracia.</li> <li>• Há necessidade de capacitação também da participação social e de educação social.</li> </ul>







# 7. TERMÔMETRO DA GOVERNANÇA DO SINGREH

As cinco dimensões do modelo de governança inicialmente foram adotadas como balizadores da discussão do termômetro e dos indicadores, conforme detalhamento a seguir:

**A. Ambiente Institucional**

(efetividade da lei e importância do tema para a agenda pública);

**B. Capacidades Estatais**

(recursos financeiros e qualidade da burocracia);

**C. Instrumentos de Gestão**

(planejamento, metas, monitoramento, indicadores e avaliação das políticas públicas);

**D. Relações Intergovernamentais**

(articulação intersetorial e intrasetorial, participação do município no sistema e fóruns federativos);

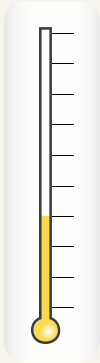
**E. Interação Estado-Sociedade**

(qualificação e canais de participação).

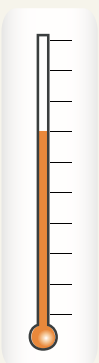
Os dados foram apresentados para 31 pessoas, entre acadêmicos, decisores políticos, membros de organizações não-governamentais e militantes da área de recursos hídricos, entre 24 e 25 de abril de 2013, na Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo. A partir do debate, produziu-se um termômetro que identifica em que ponto está a política de recursos hídricos nas cinco dimensões estruturais do seu sistema de governança.



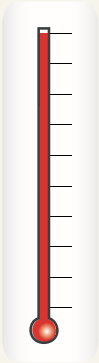
Este termômetro registrou três estágios: básico, intermediário e avançado. A situação de cada estágio foi acompanhada por argumentos que explicam as razões desta classificação.



BÁSICO



INTERMEDIÁRIO



AVANÇADO

Nos dias 17 e 18 de setembro de 2013, no auditório da Secretaria de Recursos Hídricos – SRHU/MMA, em Brasília, outra oficina foi realizada com o objetivo de aprofundar a discussão. A partir do termômetro inicialmente proposto, o grupo de convidados deveria tentar propor um conjunto de indicadores e instrumentos de acompanhamento da política.

O conjunto resultante disso está apresentado seguindo três itens:

**I. Aspecto da Governança**

Descrição sumária do que é o aspecto a monitorar.

**II. Termômetro**

Avaliação do estágio no qual se encontra o aspecto e a sua justificativa.

**III. O que é importante acompanhar**

Questões importantes que devem orientar o monitoramento.

## A - Dimensão da Governança: AMBIENTE INSTITUCIONAL

### A.1 EFETIVIDADE DA LEI

#### I. Aspecto da Governança

O Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) foi instituído pela Lei Nº 9.433/1997, sendo precedido pela criação do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, atual MMA, em 1995. No mesmo ano foi criada no MMA a Secretaria de Recursos Hídricos, atual SRHU.

No ano seguinte a promulgação da Lei Nº 9.433/97, o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos, instância máxima do SINGREH, foi regulamentado e instalado.

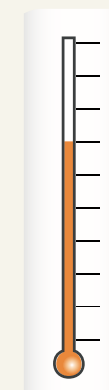
Em 2000, através da Lei Nº 9.984, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira e vinculada ao MMA. A ANA foi instituída com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o SINGREH.

O Decreto Nº 4.755, de junho de 2003, redefiniu as atribuições da SRH atual SRHU, competindo-lhe também acompanhar e monitorar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, indicando assim a sua atividade coordenadora do SINGREH.

No âmbito estadual, mesmo antes do marco legal nacional, vários estados já tinham criado suas políticas estaduais de recursos hídricos – na verdade, os primeiros sistemas de recursos hídricos nasceram na esfera estadual. Com a promulgação da lei nacional, alguns deles revogaram as suas leis e sancionaram outras, buscando adequar-se à lei nacional.

No acompanhamento da governança dos recursos hídricos cabe considerar, no entanto, que o modelo institucional vai além da necessária lei geral do sistema, envolvendo ainda a sua renovação e aperfeiçoamento legislativo constante, bem como deve ter um papel importante o órgão coordenador para garantir a efetividade do arcabouço legal.

A ideia de sistema envolve não só um aparato normativo, mas sobretudo a montagem constante de uma coalizão de apoio ao seu funcionamento.



#### II. Termômetro: estágio intermediário

Em uma classificação sobre qual estágio se encontra a ambiência institucional do SINGREH, considerou-se que a mesma encontra-se em um estágio intermediário, tendo em vista que a lei apresenta avanços claros: define valor econômico para um recurso natural; garante a descentralização e participação da sociedade; possui instrumentos de gestão consistentes.

Por outro lado, não reconhece explicitamente as assimetrias decorrentes da especificidade dos diferentes biomas brasileiros, não prevendo arranjos institucionais diferenciados na escala dos problemas, dificultando o reconhecimento de outras formas de organização e participação descentralizada além dos comitês de bacias hidrográficas.

Outra lacuna percebida é a ausência de definição do papel dos municípios, não se adequando ao federalismo triplo do país. A legislação também é falha na definição das relações institucionais dentro do próprio Sistema.

Na sua implementação, verifica-se que os avanços de administração pública da legislação de recursos hídricos ainda não são recepcionados pelas regulações administrativas e financeiras do Estado. Durante a sua implementação vem se deparando com dificuldades administrativas, a exemplo do contingenciamento de recursos orçamentários, entre outras. As regras externas, nas quais o Sistema se insere, impedem uma regulação eficiente. Há setores importantes para a gestão dos recursos hídricos que possuem regulação própria, a exemplo do setor elétrico e do setor ambiental.

Verifica-se ainda que apenas o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos não consegue abraçar toda a agenda de água, especialmente um dos seus próprios objetivos da Política de Recursos Hídricos, que é o controle e gestão dos eventos críticos adversos (secas e inundações).

Diante dessas fragilidades, há necessidades de romper alguns limites da efetividade da Lei do SINGREH, tais quais:

- Inflexibilidade: há necessidade de prever arranjos institucionais diferenciados frente à heterogeneidade do País e regulamentar os diferentes arranjos que estão sendo desenvolvidos nas diversas regiões, a exemplo das comissões gestoras de reservatórios nos estados do semiárido.

- Integração: A pouca integração com a gestão uso do solo e água, por meio do desenvolvimento de estratégias para o fortalecimento da participação dos municípios.

- Comando: A falta de comando do Ministério do Meio Ambiente na articulação da Política de Recursos Hídricos com as políticas setoriais diretamente relacionadas com a gestão de recursos hídricos.

- Conexão: A pouca conexão e integração com os planos de desenvolvimento em âmbito nacional e regional entre a União, estados e regiões metropolitanas.



### III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR

Para acompanhar o fortalecimento da governança diante dos seus aspectos institucionais, recomenda-se observar:

- Como a Lei vem sendo adequada nas diferentes realidades da Federação?
- Como vem se dando a participação dos municípios nos colegiados do SINGREH?
- Como as diretrizes e metas dos Planos de Bacias vêm sendo incorporadas nos Planos Diretores municipais e vice versa?
- Como as diretrizes e metas dos Planos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos vêm sendo absorvidas e incorporadas nos Planos de Desenvolvimento Sócio Econômico e Setoriais?

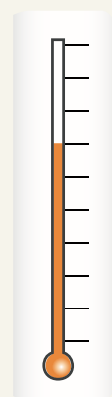
## A.2 - IMPORTÂNCIA DO TEMA NA AGENDA PÚBLICA

### I. Aspecto da Governança

Qual o grau de importância que o tema água vem ocupando na agenda pública? Quais os instrumentos mais efetivos no monitoramento disso? Considerando que se pode conceituar agenda como o conjunto de problemas inseridos no debate público, que deverão receber a intervenção das autoridades políticas legítimas, no monitoramento da governança do SINGREH é necessário acompanhar tal importância.

Diante da existência de diversas políticas de desenvolvimento que impactam no uso quantitativo e/ou na qualidade dos recursos hídricos é necessário considerar a água como um dos elementos estratégicos de tais políticas públicas de desenvolvimento.

### II. Termômetro: estágio intermediário



- Pouca priorização política do tema água na agenda do estado brasileiro.
- As obstruções observadas se dão principalmente por ausência ou insuficiência de coordenação, cooperação e comunicação dos entes federativos ao não priorizarem a definição ou o estabelecimento de uma agenda política estratégica sobre o tema água tanto no sentido horizontal como vertical.
- As articulações entre os entes dentro de uma mesma esfera e entre as esferas em todos os seus níveis precisam ser reforçadas e continuadas. As discussões sobre água devem permear as políticas setoriais de forma concreta e articulada.

### III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR

- Assinatura do Pacto Pró-Gestão das Águas entre os entes do Sistema como mecanismo de indutor de cooperação;
- Realização de reuniões regulares do CNRH e dos conselhos estaduais presididas por seus respectivos presidentes, refletindo o compromisso político dos dirigentes quanto à importância das agendas;
- Manter o mapeamento das reuniões e respectivas pautas dos Conselhos de Recursos Hídricos;
- Adoção dos planos de recursos hídricos nas agendas setoriais, Planos Plurianuais e respectivos orçamentos;
- Número de programas municipais voltados para a gestão das águas nos temas: proteção, conservação, revitalização e despoluição de mananciais.

## B - Dimensão da Governança: CAPACIDADES ESTATAIS

### B.1 - RECURSOS FINANCEIROS

#### I. Aspecto da Governança

É preciso ter bases financeiras estáveis e a participação, em maior ou menor grau, dos três níveis de governo neste processo, mormente a União, que deve ter poder de equalização de condições para os entes federativos e suas políticas.

Os recursos financeiros da área federal disponibilizados especificamente para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenar o SINGREH são definidos na Lei Orçamentária Anual, oriundos, principalmente, das seguintes fontes de receita:

- Parcelas da compensação financeira do setor elétrico (Fonte 134), que corresponde a 6,75% sobre o valor da energia elétrica produzida, distribuídos da seguinte maneira:
  - 0,75% do valor da produção de energia referente ao pagamento pelo uso de recursos hídricos pelo setor elétrico, arrecadados pela Aneel; e
  - 6% do valor da produção de energia são distribuídos entre: municípios (45%), UFs (45%), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (4%), MME (3%) e MMA (3%).
- Cobrança pelo uso dos recursos hídricos (Fonte 116) - valores arrecadados pela ANA diretamente dos usuários outorgáveis nas bacias dos rios Paraíba do Sul, PCJ, São Francisco e Doce.

A Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para Geração de Energia Elétrica (CFURH) foi instituída por meio da Lei No 7.990/1989. Por sua vez a Lei No 9.984/2000, estabeleceu que as seguintes parcelas da compensação financeira deverão ter destinação específica para a gestão de recursos hídricos:

- 3% cabem ao MMA, correspondendo a 0,18% do valor da geração de energia hidrelétrica (inclui os royalties de Itaipu), devendo ser aplicados na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do SINGREH e no gerenciamento da Rede Hidrometeorológica Nacional.

- 0,75% do valor da energia produzida constitui pagamento pelo uso de recursos hídricos, devendo ser destinados ao MMA para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do SINGREH, nos termos do artigo 22, da Lei nº 9.433/1997.

Os recursos estaduais ou municipais são disponibilizados ao setor de recursos hídricos de acordo com legislações e normas pertinentes a cada UF e localidade.



**II. Termômetro: estágio intermediário**

A situação do financiamento da gestão dos recursos hídricos encontra-se em um estágio intermediário, considerando que:

- A existência da CFURH assegura que 14 estados têm disponível, de forma diferenciada, 45% de R\$1,6 bilhões de reais que poderiam estar vinculados ao financiamento do sistema.
- Parte dos municípios desses estados também tem disponível 45% do mesmo valor.
- Mecanismos regulatórios poderiam indicar a aplicação nas ações do Sistema.
- A legislação não garante que recursos de fundos possam manter recursos humanos para o Sistema.
- Há modelos diferenciados para a geração de recursos para o Sistema (a exemplo do que faz o Ceará através da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH).
- Ainda não há uma relação diferenciada entre usos/usuários predominantes de modo a desenvolver novos mecanismos de sustentação financeira do Sistema.
- Verifica-se que faltam regras para assegurar uma aplicação dos recursos existentes de forma vinculada ao SINGREH.

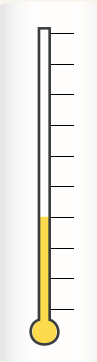
**III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR**

- A formação e operacionalização de um Fundo de Apoio à Política de Recursos Hídricos.
- A vinculação da CFURH à implementação de ações que levem à melhoria qualitativa e quantitativa da gestão dos recursos hídricos.
- A integração e melhoria da gestão financeira dos recursos disponíveis para a gestão de recursos hídricos.
- Políticas públicas, instrumentos de gestão com as suas respectivas fontes de recursos financeiros destinadas à implementação dos Sistemas Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos.
- Proposições no Congresso Nacional que contribuam para ampliar os recursos destinados à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos ou minimizar lobbies que tentem reduzir as conquistas já alcançadas.

**B.2 - QUALIDADE DA BUROCRACIA**

**I. Aspecto da Governança**

Burocracia pode aqui ser definida como a organização ou estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais. A capacitação da burocracia subnacional é fundamental para o sucesso dos sistemas de políticas públicas. Estes atores são essenciais para o bom desempenho de estados e municípios.



**II. Termômetro: estágio básico**

Na maioria dos estados a análise apontou para um baixo nível de capacitação (incluindo conhecimento político institucional), equipe quantitativamente inadequada, ausência de planos de carreira e, em alguns casos, há problemas com a localização do sistema nas estruturas administrativas, o que dificulta a formação de equipes técnicas permanentes.

**III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR**

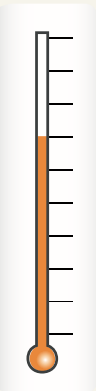
- Se a equipe técnica do órgão gestor encontra-se adequada quantitativamente e qualitativamente ao estágio de avanço da implementação dos instrumentos de gestão.



C - Dimensão da Governança: INSTRUMENTOS DE GESTÃO

I. Aspecto da Governança

A criação de uma gestão baseada em metas e indicadores é essencial em um sistema de governança pública. Mas para que isso ocorra é preciso mudar a lógica dos atores do sistema, reorientando seu comportamento em prol da busca de resultados. Os indicadores, neste sentido, têm de ter um papel de mobilização dos atores intrínsecos e extrínsecos à política.



II. Termômetro: estágio intermediário

- Baixo nível de desenvolvimento do processo de planejamento.
- Existem diferentes planos nas várias regiões.
- A articulação com outras políticas - elementos de interação (inter ou intrasetorial), mesmo que ainda não esteja plenamente desenvolvida, vem sendo trabalhada.
- Não há monitoramento da efetividade dos planos.

III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR

- A interação dos planos dos diversos níveis de governo, a inclusão dos planos nos PPA e a definição de responsabilidades no desenvolvimento e execução (atores).
- Existência dos documentos (Planos e Relatórios de Acompanhamento).
- Existe plano setorial nos diversos níveis de atuação da política? (PRH)
- Os planejamentos nos diversos níveis competentes (esferas) e setores se articulam?
- Qualidade das metas (são factíveis?)
- Há clareza na definição da responsabilidade para executar a meta?
- O recurso é bem dimensionado e sua a origem é bem definida?
- Existe sistema de monitoramento?
- Existe definição do ente responsável pelo monitoramento e avaliação?
- Há definição de periodicidade de monitoramento?
- Existe sistematização dos dados e responsáveis?
- Existe coordenação da coleta do dado?
- Disponibilidade de recursos financeiros.
- Integração com outras políticas públicas e instrumentos de gestão ambiental e territorial, de energia, agricultura, entre outras.

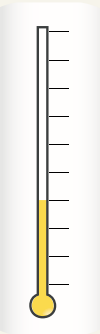
D. Dimensão da Governança: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

D.1 - ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E INTRASETORIAL

I. Aspecto da Governança

O desenvolvimento de articulação intrasetorial é peça-chave para o sucesso das políticas e, em muitos casos, o mesmo vale para a articulação intersetorial. As discussões sobre água devem permear as políticas setoriais de forma concreta e articulada.

No desenho do sistema cabe aos conselhos de recursos hídricos o papel articulador do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos setoriais e, de acordo com a sua esfera de atuação (nacional ou estadual), com os planejamentos nacionais ou estaduais.



II. Termômetro: estágio básico

Verifica-se que falta tanto a articulação entre os ministérios como entre as secretarias no plano subnacional. A lógica intergovernamental do Sistema Federativo (nas suas três esferas de atuação: Federal, Estadual e Municipal) e os entes integrantes do SINGREH (nas suas esferas de atuação: nacional, estadual e das bacias hidrográficas) apresentam obstruções nos canais de atuação dos entes dos dois sistemas, tanto no sentido vertical como horizontal e transversal.

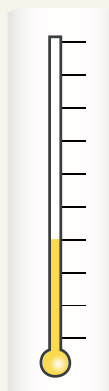
III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR

- Articulação das políticas setoriais com definição de metas comuns.
- Representação de outros setores públicos fundamentais para a gestão dos recursos hídricos nos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.
- Participação dos órgãos de gestão dos recursos hídricos em outros colegiados de políticas públicas com efetivo potencial de sinergia.
- Representação efetiva de todos os sistemas estaduais dentro do CNRH.
- Acompanhamento e coordenação do sistema através de um organismo executivo vinculado ao CNRH constituído de forma colegiada com representação dos estados.

D.2 - PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NO SISTEMA

I. Aspecto da Governança

A lógica das inter-relações governamentais do Sistema Federativo (nas suas três esferas de atuação: federal, estadual e municipal) e os entes integrantes do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (nas suas esferas de atuação: nacional, estadual e das bacias hidrográficas) apresenta obstrução nos canais de atuação dos entes dos dois sistemas, tanto no sentido vertical como horizontal e transversal.



## II. Termômetro: estágio básico

A participação dos municípios tem sido incipiente e pouco qualificada nos colegiados de recursos hídricos e nas ações de sua competência referente ao uso e ocupação do solo e na área de saneamento e na interface com a gestão de recursos hídricos, não observada na elaboração das Leis e Planos Municipais.

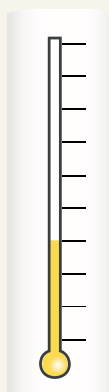
### III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR

- A definição de participação dos municípios nos instrumentos legais de gestão.
- Apropriação da agenda água pela municipalidade.
- Planos e leis municipais contemplando ações de proteção de recursos hídricos (proteção, revitalização e despoluição).
- A existência de ações efetivas de proteção de recursos hídricos (preservação, revitalização e despoluição de mananciais hídricos).
- A incorporação das diretrizes e metas dos Planos Municipais de Saneamento Básico nos planos de bacia.

## D.3 - FÓRUNS FEDERATIVOS

### I. Aspecto da Governança

Devem funcionar fóruns federativos tais quais arenas horizontais e verticais de articulação dos níveis de governos, seja pra aumentar a legitimidade das políticas, seja para aumentar a cooperação federativa, seja ainda para garantir um bom fluxo da formulação à implementação.



## II. Termômetro: estágio básico

A existência dos fóruns colegiados (CNRH, CERH e CBH, além de outros não formais) representa um avanço na estruturação do SINGREH, mas não da política de recursos hídricos no que se refere aos seus resultados. Motivos: fraca articulação institucional, falta de definição de uma agenda estratégica, construída e pactuada entre esses entes e o não exercício pleno da representação institucional e representatividade insuficientes.

Fóruns transnacionais - Fragilidade da gestão transnacional e transfronteiriça do Estado brasileiro causado pela diversidade das estruturas e legislações de cada país e dos diferentes estágios de implementação das respectivas políticas de recursos hídricos. Além disso, no âmbito global, observa-se a fragmentação do tema água na estrutura das Nações Unidas, que trata o tema de maneira setorial.

## III. O que é importante acompanhar

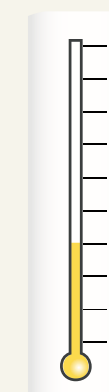
- Ações efetivas de gestão realizadas decorrentes de articulações/pactuações (nos níveis horizontal e vertical) produzidas pelos integrantes do sistema.

## E. Dimensão da Governança: RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE

### E.1 - QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

#### I. Aspecto da Governança

A participação qualificada é requisito para uma boa governança, o que implica a adoção de medidas para melhorar o funcionamento das arenas participatórias, como também para incentivar e aperfeiçoar a atuação da população nos conselhos, comitês e outros órgãos voltados para isso.



## II. Termômetro: estágio básico

Um fator que compromete o avanço da implementação da política a partir das relações intergovernamentais é a qualificação das pessoas que atuam nos sistemas, refletindo na falta de entendimento sobre o que é a política (fundamentos, diretrizes, objetivos e instrumentos) e sobre o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (seus entes, competências e formas de atuação).

Outro componente da qualificação necessária é a experiência no debate político, tendo em vistas que nas instâncias participativas do sistema os debates não pressupõem apenas o conhecimento técnico.

Pesquisas junto a participantes nos órgãos colegiados identificam que um dos grandes empecilhos à participação qualificada tem sido a qualidade da informação disponibilizada para isso.

### III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR

- Se a informação técnica está sendo socializada e em linguagem acessível garantindo a participação de todos no processo de tomada de decisão nos colegiados.
- A existência de campanhas institucionais de formação incentivando a participação no Sistema.
- A implementação de projetos, ações, deliberações sendo monitorados e avaliados pelos organismos colegiados.

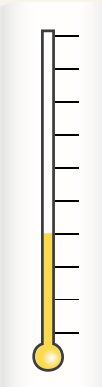


E.2 - CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

I. Aspecto da Governança

Os governos devem desenvolver capacidades de articulação com a sociedade e de pedagogia cidadã, para melhorar o processo de participação social. Esta questão é válida não só para os “usuários mais diretos” do Sistema, mas também para o conjunto da sociedade. A capacidade de dialogar e negociar com outros setores sociais e com os órgãos de controle também é um instrumento importante na governança pública.

Os Comitês de Bacia estão previstos nas legislações estaduais e na legislação federal e são parte integrante do Sistema. Possuem caráter participativo, pois neles têm assento não só os órgãos públicos, mas os usuários e a sociedade civil organizada, com mandatos alternados periodicamente. Os discursos em torno dos comitês ressaltam seu caráter participativo, mas é essencial salientar o caráter deliberativo que as legislações atribuem aos comitês, aspecto pouco mencionado, mas que pode revelar o desentendimento quanto a sua função ou ausência de recursos financeiros necessários a sua viabilização.



II. Termômetro: estágio básico

Mesmo que os canais de participação estejam legalmente garantidos, isso não significa que a qualidade da mesma está garantida e que os resultados de gestão estejam sendo alcançados.

Há necessidade de capacitações e conscientização do papel do cidadão sobre sua participação nos espaços do Sistema. Falta informação e pessoas desconhecem o SINGREH. Precisa qualificar a participação da sociedade e aumentar a veiculação de informações do SINGREH em veículos de massa.

Em um estágio intermediário pode-se afirmar que o principal canal de participação no SINGREH, os comitês de bacia, estão sendo criados e já são quase duas centenas em todo o País. Há uma discussão da adequação da legislação com relação a outras formas de participação descentralizada. Existem os instrumentos de gestão, porém, os comitês não tem conseguido monitorá-los e implementá-los, em alguns casos.

Os conselhos nacional e estaduais também devem ser considerados neste estágio. As relações entre representantes e representados nas instâncias colegiadas do Sistema requerem aprimoramento.

Em estágio mais avançado percebe-se o desenho do arranjo institucional e os fundamentos legais (Constituição Federal/88, Lei No 9433 e leis estaduais) que estabelecem a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

III. O QUE É IMPORTANTE ACOMPANHAR

- A necessidade de capacitação da burocracia estatal para promoção de políticas públicas de gestão de recursos hídricos de forma descentralizada e participativa.
- A existência de capacitação técnica e política da sociedade e do técnico do poder público, especialmente para entender os processos participativos.
- A disponibilização da informação para a sociedade com os conteúdos técnicos traduzidos em linguagem de amplo entendimento.
- Instrumentos efetivos que aprimorem a transparência e o controle social dos sistemas nacional e estaduais de recursos hídricos.
- As estratégias de mobilização e ampliação do leque da base social que participa direta ou indiretamente da gestão de recursos hídricos.
- A percepção social sobre a importância estratégica da água e as suas várias dimensões.
- A participação da sociedade nas câmaras técnicas e grupos de trabalho nos colegiados propondo temas.
- O mapeamento de ofertas de capacitação dentro do sistema
- A existência de material gráfico e educativo.
- O uso de sítios eletrônicos, boletins, material gráfico produzido, incluindo o acesso aos planos de bacias.
- A existência de documentos tratando dessa estratégia (comitês de bacias, poder público, ONGs, usuários).
- A existência de campanhas e de sensibilização com relação ao tema água.
- O cumprimento das atribuições legais dos organismos colegiados.
- O funcionamento das câmaras técnicas (sua operacionalidade e democracia interna).
- A composição dos Conselhos e Comitês de Bacias com equilíbrio representativo e a pluralidade na representação. As interações entre representantes e representados.
- A participação continuada e permanente nos processos de elaboração, monitoramento e implementação dos planos e demais instrumentos de gestão.
- O conteúdo das deliberações dos comitês e conselhos.

# 8. ALGUNS INDICADORES PROPOSTOS

Em uma fase final deste trabalho, o conjunto de atores que participaram desta construção, chegaram a proposta de alguns indicadores do processo de governança para que os mesmos possam ser testados e aplicados para o acompanhamento da gestão de recursos hídricos.

Apresentamos eles abaixo:

Dimensão da Governança	Aspectos da Governança	O que pretende verificar	Indicadores sugeridos	Fontes
AMBIENTE INSTITUCIONAL	Efetividade da Legislação	O desenvolvimento e reconhecimento legal de adequações de instrumentos e colegiados de recursos hídricos.	Grau de adequação da lei às diferentes realidades federativas:  ( ) Totalmente;  ( ) Com adaptações;  ( ) Não aplicável.	Regulamentações legais pelo CNRH e CERH.
	Importância do tema na agenda pública	Se o tema água e as diretrizes, metas e recomendações do SINGREH estão sendo incorporados nos debates das políticas de desenvolvimento formuladas ou em formulação.	Grau de inclusão do tema água(diretrizes, metas e recomendações do SINGREH) nos debates das políticas de desenvolvimento.	Análise da pautas e relatórios dos Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos.  Análise de pautas e relatórios dos principais Conselhos de políticas de desenvolvimento e infraestrutura.

Dimensão da Governança	Aspectos da Governança	O que pretende verificar	Indicadores sugeridos	Fontes
CAPACIDADES ESTATAIS	Atuação Coordenada dos Órgãos governamentais	A articulação entre a política de recursos hídricos e as políticas municipais relacionadas.	Grau de absorção das diretrizes e metas dos Planos de Bacias nos Planos Diretores municipais (e vice versa).	Análise comparativa dos Planos de Bacias e Planos Diretores Municipais.
		A articulação entre a política de recursos hídricos e as políticas setoriais relacionadas.	Grau de absorção das diretrizes e Metas dos Planos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos nos Planos de Desenvolvimento Sócio Econômico e Setoriais.	Análise comparativa dos Planos Nacional e Estaduais e Planos de Desenvolvimento de outros setores afins.
		Se está acontecendo o acompanhamento e coordenação do Sistema através de um organismo executivo vinculado ao CNRH constituído de forma colegiada com representação dos Estados.	Ações coordenadas pelo Organismo coordenador do sistema.	Atas de reuniões e relatórios de acompanhamento do organismo.
	Qualidade da Burocracia	Se a equipe técnica do órgão gestor encontra-se adequada quantitativamente e qualitativamente ao estágio de avanço da implementação da gestão.	Composição da equipe de recursos hídricos do órgão gestor (quantidade e qualificação).	Pesquisa junto aos órgãos gestores.



Dimensão da Governança	Aspectos da Governança	O que pretende verificar	Indicadores sugeridos	Fontes
CAPACIDADES ESTATAIS	Recursos financeiros	Se existe e está sendo operado um fundo voltado para a gestão dos recursos hídricos.	Receitas aplicadas em gestão por um fundo nacional de recursos hídricos.	Relatórios de execução financeira.
		Se o recursos da CFURH distribuídos aos estados e municípios estão sendo aplicados em ações voltadas para a gestão de recursos hídricos.	Ações implementadas com recursos da CFURH.	Análise da aplicação nos estados e municípios dos recursos da CFURH.
		Identificação nas rubricas dos Planos Plurianuais dos recursos que serão destinados a Recursos Hídricos e áreas afins, considerando as prioridades dos respectivos planos de recursos hídricos.	Execução de Recursos destinados nos PPA para recursos hídricos / execução orçamentária.	Análise dos Planos Plurianuais da União e dos Estados.
		A execução do planejamento.	Recursos repassados entre órgãos e setores (aplicados) / recursos planejados.	Relatórios de Execução financeira.

Dimensão da Governança	Aspectos da Governança	O que pretende verificar	Indicadores sugeridos	Fontes
INSTRUMENTOS DE GESTÃO	Indicadores	A existência de indicadores que auxiliem no monitoramento das ações.	Disponibilização dos indicadores no planejamento.	Análise de documentos: Planos e Relatórios de Acompanhamento dos Planos existentes.
	Monitoramento	A existência e a periodicidade de monitoramento.	% de ações de monitoramento executado em um período pré-determinado.	
	Monitoramento e avaliação	A efetividade do monitoramento – se as necessidades de correção constatadas estão sendo incorporadas ao planejamento.	% de Recomendações resultantes de avaliação incorporados no planejamento.	
	Planejamento	A execução do planejamento.	Metas implementadas / metas previstas.	

Dimensão da Governança	Aspectos da Governança	O que pretende verificar	Indicadores sugeridos	Fontes
INTERAÇÃO ESTADO - SOCIEDADE	Qualificação da Participação	Se a informação disponibilizada aos participantes dos colegiados está sendo absorvida de forma satisfatória.	O índice de satisfação dos entes de colegiados disponibilizado.	Pesquisas de satisfação.
		A existência de campanhas institucionais de formação incentivando a participação no Sistema.	Quantidade de campanhas veiculadas em meios de comunicação.	Pesquisas junto aos órgãos gestores e agências de bacias.
		A implementação de projetos, ações, deliberações sendo monitorados e avaliados pelos organismos colegiados.	Quantidade de projetos, ações e deliberações, implementados e avaliados.	
	Canais de Participação	Se a participação nos órgãos oficiais do SINGREH está sendo efetiva.	Grau de cumprimento das atribuições legais pelos Colegiados.	Relatórios anuais dos Colegiados.

Dimensão da Governança	Aspectos da Governança	O que pretende verificar	Indicadores sugeridos	Fontes
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	Articulação Inter e Intraetrorial	Se há definição de ações conjuntas entre os diversos setores afins.	Quantidade de metas comuns aos diversos sistemas em implementação.	Relatórios de Acompanhamento de Planos e programas intersetoriais.
		Se a participação dos demais setores afins está sendo efetiva na definição de ações conjuntas.	% de representação de outros setores públicos nos CERH.	Atas dos Conselhos Estaduais.
		Se a participação dos representantes do setor de recursos hídricos está sendo efetiva na definição de ações conjuntas.	% de representantes dos órgãos gestores de recursos hídricos em colegiados de outras políticas públicas indispensáveis à gestão de RH.	Atas dos Conselhos Setoriais.
	Fóruns Federativos	Se os fóruns existentes estão cumprindo o papel de articular pactos entre os seus membros.	Quantidade de ações pactuadas em implementação anualmente.	Relatórios dos Conselhos.
	Participação dos Municípios	Como cresce a apropriação da agenda da água.	Quantidade de ações relacionadas à gestão de recursos hídricos desenvolvidas .	Planos e Leis Municipais.
		A participação qualificada na gestão dos recursos hídricos.	Compromissos assumidos pelos municípios nos colegiados.	Atas e Relatórios dos Conselhos e Comitês.
		Se a participação municipal vem sendo regulamentada através de instrumentos normativos do SINGREH.	Instrumentos legais de gestão do sistema incorporando a participação municipal.	Conjunto de leis e regulamentações.

O conjunto de indicadores aqui proposto deverá ser mais bem detalhado em função das definições decorrentes do desenho institucional adotado e das capacidades operacionais adquiridas. Nesse detalhamento deverão ser inseridas as fórmulas de cálculo para cada indicador adotado, sua periodicidade e outros componentes do sistema.



## 9. RECOMENDAÇÕES PARA UM SISTEMA DE MONITORAMENTO

Tanto a pesquisa quanto as oficinas apontaram que a estrutura mais adequada para o monitoramento da governança do SINGREH se dê através da instituição de um observatório de governança das águas.

Um “Observatório” pode ser definido como um dispositivo criado para acompanhar a evolução de um fenômeno, de um domínio ou de um tema estratégico, no tempo e no espaço. No caso proposto, caberia a tal organismo monitorar a governança do SINGREH sendo orientado por objetivos, que permitam definir indicadores e a realização de sínteses, auxiliando na avaliação e aperfeiçoamento do SINGREH.

Para tanto, seria fundamental criar uma entidade independente e que tenha uma equipe técnica permanente, tal qual um Observatório do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que seria responsável para acompanhar o termômetro da governança. Trata-se de replicar experiências como a da Nova Zelândia, que tem instituições independentes de fiscalização, acompanhamento e reflexão sobre as políticas públicas.

A criação desta institucionalidade seria fundamental para aperfeiçoar continuamente a governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, tornando o debate mais frutífero em termos de uma gestão por resultados democratizada, tal como é proposto pela administração pública contemporânea, especialmente pela corrente chamada de Governança Pública, fundamento teórico principal desta pesquisa.

A constituição de tal instrumento exigirá uma série de definições e acertos, entre os quais se destacam:

- a) Qual o papel e quais são os pontos de monitoramento que queremos observar? O que queremos com este observatório?
- b) Adesão de um conjunto de instituições membros que terão, entre outras, a tarefa de manter o observatório em funcionamento.
- c) Definição de uma instituição formal: modelo de organização, estatuto, estruturação funcional entre outras formalidades.
- d) Formação de equipe mínima.
- e) Definição de Plano de Trabalho, orçamento, fontes de receita.
- f) Formalização dos instrumentos de financiamento com as entidades mantenedoras.



# 10. PARTICIPANTES DAS OFICINAS

		1ª OFICINA	2ª OFICINA
Albano Araujo	TNC – The Natury Conservance	X	
Adriana Lustosa	SRHU/MMA		X
Ana Cristina Mascarenhas	Odebrecht/EEP	X	
Ângelo José Rodrigues Lima	WWF-Brasil	X	X
Beate Frank	Santa Catarina	X	
Carla Caruso	USP – Laboratório de Pesquisa	X	
Cleide Pedrosa	Minas Gerais	X	
Daniel Borges Nava	Governo do Amazonas	X	
Denise Pena	Consórcio Lagos São João		X
Fernando Abrúcio	FGV	X	
Francisco Carlos Bezerra e Silva	Moderador/Relator	X	X
Franklin de Paula Junior	MMA/SRHU	X	X
Glauco Kimura	WWF-Brasil		X
João Bosco Senra	Catavento Projetos	X	
João Lúcio Farias	Cogerh	X	X
José Machado	Ministério da Integração Nacional	X	
Julio Tadeu Kettelhut	SRHU/MMA		X
Jussara Carvalho	SMA Sorocaba		X
Luiz Carlos Fontes	Universidade Federal de Sergipe	X	

		1ª OFICINA	2ª OFICINA
Malu Ribeiro	SOS Mata Atlântica	X	
Marco Neves	ANA	X	
Maria Marli Ferreira	Acre	X	X
Marília Melo	IGAM	X	X
Mário Dantas	Fórum Nacional de CBH	X	
Neusa Marcondes	SMA/SP	X	X
Oscar Cordeiro Neto	Universidade de Brasília	X	
Patrícia Boson	FIEMG	X	X
Paulo Paim	Rio Grande do Sul	X	
Pedro Jacobi	PROCAM/IEE/USP	X	
Percy Baptista Soares Neto	CNI	X	
Rodrigo Flecha	ANA	X	
Rosa Maria Mancini	SMA/SP	X	X
Rosana Garjulli	Com Senso CEG		X
Samuel Barreto	WWF-Brasil	X	
Vanessa Elias	UFABC	X	
Vanessa Empinotti	Procam USP		X
Vera Lúcia Teixeira	Comitê Médio Paraíba RJ		X
Victoria de Mello Arruda	SEMA Mato Grosso	X	
Viviane Nabinger	Comitê Sinos	X	
Nossos agradecimentos especiais aos entrevistados(as) e aos participantes das oficinas por esta grande colaboração.			



## 11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca (org.) (2010). Água e Política. Editora Annablume. São Paulo.

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? Ambiente & Sociedade, vol. VIII, n. 2, jul./dez 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. & FRANZESE, Cibele (2013). Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013, v., p. 361-386.

ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa Elias de Oliveira. A Governança do sistema de Recursos Hídricos: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento. Em publicação.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000. ANA. Conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil: informe 2012. Brasília.

Cohen, Ernesto; Franco, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis, Vozes, 2004 cooperação intermunicipal no grande ABC. Pesquisas, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, n. 24, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2002.

WWF-Brasil (2005). Brasil Reflexões e Dicas: para acompanhar a implementação do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil, Brasília.







Por que existimos.  
Para interromper a degradação do meio ambiente e construir um futuro no qual seres humanos vivam em harmonia com a natureza.

[wwf.org.br](http://wwf.org.br)

© 1986 Símbolo Panda WWF

® "WWF" é uma marca registrada da rede WWF

WWF-Brasil: SHIS EQ QL 6/8, Conjunto E – CEP 71620-430, Brasília, DF – (61) 3364-7400