

RELATÓRIO FINAL

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS  
PARA SEU APERFEIÇOAMENTO



Programa **pela Água** | HSBC 



**RELATÓRIO FINAL**

**A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS  
HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU  
APERFEIÇOAMENTO**

**Este relatório é resultado dos trabalhos realizados pela Fundação Getúlio Vargas –  
Abril de 2013**

## **A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO**

A presente pesquisa procurou dar subsídios para aperfeiçoar a governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Para tanto, foram produzidos dois relatórios. No primeiro (com 57 páginas), baseado em revisão de ampla literatura, analisou-se o conceito de Governança, mostrando quais são os aspectos que a caracterizam. Feita a definição, destacou-se a ideia de sistema de políticas públicas e se buscou entender como ele aparece em alguns setores essenciais do Estado brasileiro, mais especificamente a Educação, a Saúde, a Assistência Social e a Segurança Pública.

No segundo relatório (com 61 páginas), foi feito um diagnóstico do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, traçando, primeiramente, seu histórico a partir da literatura e de documentos da área, para depois realizar 37 entrevistas com 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 desta pesquisa qualitativa, produziu-se um diagnóstico dos pontos críticos do Sistema, para os quais é preciso pensar em propostas de melhoria da governança, como será colocado no final deste Relatório.

A seguir, será feita uma síntese dos resultados da pesquisa, para ao final apresentar temas para os quais devem se buscar alternativas em termos de governança.

**SÍNTESE DO PRIMEIRO RELATÓRIO**  
**GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:**  
**CARACTERÍSTICAS, AVANÇOS E DESAFIOS**

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. O Primeiro Relatório fez uma discussão longa sobre estas duas fontes do termo. Cabe aqui, de forma resumida, 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.

Desse modo, a Governança que envolve a articulação interna e externa da atuação estatal. Há três pressupostos básicos que orientam esta visão:

- a) o governo não é naturalmente coordenado no plano interno, muito menos na relação com outros níveis de Poder e governamentais. Por isso, precisa de instrumentos de coordenação intra e inter governamental para garantir a qualidade de suas ações;
- b) O espaço público vai além da instância estatal, de tal maneira que é preciso obter legitimidade junto à sociedade para produzir políticas públicas;
- c) O Estado precisa construir redes de relacionamento e articulação junto aos outros atores para favorecer uma melhor formulação e implementação dos programas governamentais.

Estes dois últimos pontos deixam claro que, como afirma Smith (2010), “a governança é mais ampla do que os governos, abrangendo atores não estatais”. Mas por qual razão é preciso ir além das fronteiras do Estado para resolver os problemas coletivos do mundo contemporâneo? Kooiman (1993) responde bem a esta questão, conforme trecho a seguir:

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

“no single actor, public or private, has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model (KOOIMAN, 1993 ).

Tomando como base esta visão, a concepção de governo deve ultrapassar a esfera estatal. A centralidade do Estado, diferentemente do que pregava a teoria tradicional, não é mais um dado, uma característica simplesmente garantida pela lei e pela força, mas uma circunstância criada em decorrência da capacidade do governo de mobilizar outros atores sociais no alcance de seus propósitos e gerir políticas públicas que atendam às demandas dos cidadãos (PIERRE e PETERS, 2000).

A posição de Pierre e Peters deixa bem claro que o Estado não pode resolver sozinho todos os problemas coletivos atuais, mas ele é peça-chave para coordenar o sistema de governança, por conta de sua legitimidade. Neste sentido, os governos devem ser fortalecidos em suas capacidades de gestão administrativa e de prospecção dos dilemas sociais, bem como se preparar para atuar nos processos de articulação e negociação com os atores, adotando uma concepção mais participativa da esfera pública. Segundo O’Toole (1997), o Estado não só deve ter estruturas permeáveis à participação dos cidadãos, mas podeencorajar a formação de redes e a proliferação de laços horizontais, fomentando os vínculos necessários para a deliberação, a confiança e a civilidade (O’TOOLE, 1997).Este último ponto relaciona-se ao processo de democratização do Estado e, especialmente, da adoção do modelo de redes como paradigma para entender tanto o âmbito interno como o externo aos governos (PETERS, 2008).

O conceito de Governança, como forma de articulação interna e externa do Estado, ganhou sua forma mais acabada na escola chamada de Governança Pública. (PETERS, 2008). Este paradigma mostra, em primeiro lugar, que há uma série de particularidades da administração pública que devem ser levadas em conta em processos de melhoria da governança. Entre estes diferenciais, estão os seguintes aspectos:

- a) A busca do interesse público como principal meta, envolvendo o cumprimento de normas éticas e legais específicas ao Poder público;

- b) A Democracia constitui o principal referencial ao processo decisório, de modo que as decisões devem seguir uma série de requisitos democráticos, entre os quais o caráter eletivo dos governantes, a transparência e a accountability ininterruptas dos governantes e burocratas, a necessidade de estabelecer formas participativas etc.;
- c) As políticas públicas devem responder a múltiplos objetivos, conforme já observou Adam Przeworski (1998), fazendo com que não se possa apenas, por exemplo, ser eficiente sem levar em conta a equidade ou a ética.

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 de novos canais de participação e expansão do uso de instrumentos de governo eletrônico para ampliação da cidadania;

2. Busca de maior coordenação das atividades internas e externas ao governo. No primeiro caso, por meio de estruturas matriciais e de coresponsabilização 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 elementos 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;

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

eficiência e empreendedorismo, ressaltados pela visão gerencialista; e efetividade (impacto das ações governamentais), realçada de forma seminal pela Nova Gestão Pública.

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. Trata-se, portanto, de uma concepção bem distante da visão neoliberal de Estado mínimo, além de ser diferente da proposta de governança corporativa, uma vez que seu formato envolve responder a questões especificamente vinculadas à esfera pública, como a democratização e a busca da equidade.

Entendido o sentido mais geral do conceito, cabe agora analisar os elementos que podem levar à operacionalização da Governança Pública para o caso brasileiro. Tais variáveis foram formuladas a partir da combinação de questões vinculadas ao modelo geral com temas específicos do Brasil.

Cinco são os elementos da Governança Pública que devem aqui ser contemplados. O primeiro refere-se ao ambiente institucional mais geral, relacionado à qualidade da legislação e sua efetividade. No caso brasileiro, houve muitas transformações institucionais positivas desde a Constituição de 1988, em prol de um Estado mais democrático e inclusivo. Porém, existem ainda lacunas legislativas em relação aos problemas de muitas políticas públicas e, importante frisar, nem sempre o arcabouço regulatório funciona a contento.

O sucesso do projeto institucional de cada política depende fortemente da criação de capacidades estatais de gestão. Este é o segundo elemento que deve ser levado em conta para se ter uma boa Governança. Este aspecto envolve os recursos financeiros existentes, a qualidade da burocracia e a atuação coordenadora do Estado. Este ponto é fundamental para o caso brasileiro por três razões. A primeira é que principalmente no plano subnacional há muitas fragilidades burocráticas. Ademais, a descoordenação intragovernamental é muito comum, bem como a dificuldade de se articular e se comunicar com os atores sociais. Além disso, com a recente

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

descentralização de políticas, muitas vezes os governos não têm os recursos necessários para executar bem suas ações.

O terceiro elemento essencial à Governança refere-se à criação de instrumentos adequados de gestão, em particular o uso de metas, formas de monitoramento, indicadores e avaliações de políticas públicas. O Brasil teve alguns avanços recentes em adotar formas de gestão por resultados, porém, o processo gerencial ainda é falho e, sobretudo, bastante heterogêneo entre os setores de políticas públicas, bem como entre os níveis de governo. Cabe frisar que, para o sucesso deste quesito, é preciso não apenas construir metodologias e preparar pessoas para implementá-las, mas também deve-se ter os “termômetros” adequados à singularidade da política em questão.

Relações intergovernamentais constituem um dos pontos nevrálgicos das políticas públicas brasileiras. Trata-se do quarto elemento que deve estar presente na Governança Pública brasileira. É bem verdade que o federalismo brasileiro têm tido inovações nos últimos anos, contudo, persistem problemas de coordenação entre os níveis de governo e de definição mais precisa dos papéis que devem executar. Cabe destacar, em especial, a assimetria de poder e de condições estatais de gestão que há entre a União versus os estados e municípios, processo que se repete no plano horizontal da Federação, com governos estaduais e municipais bastante heterogêneos.

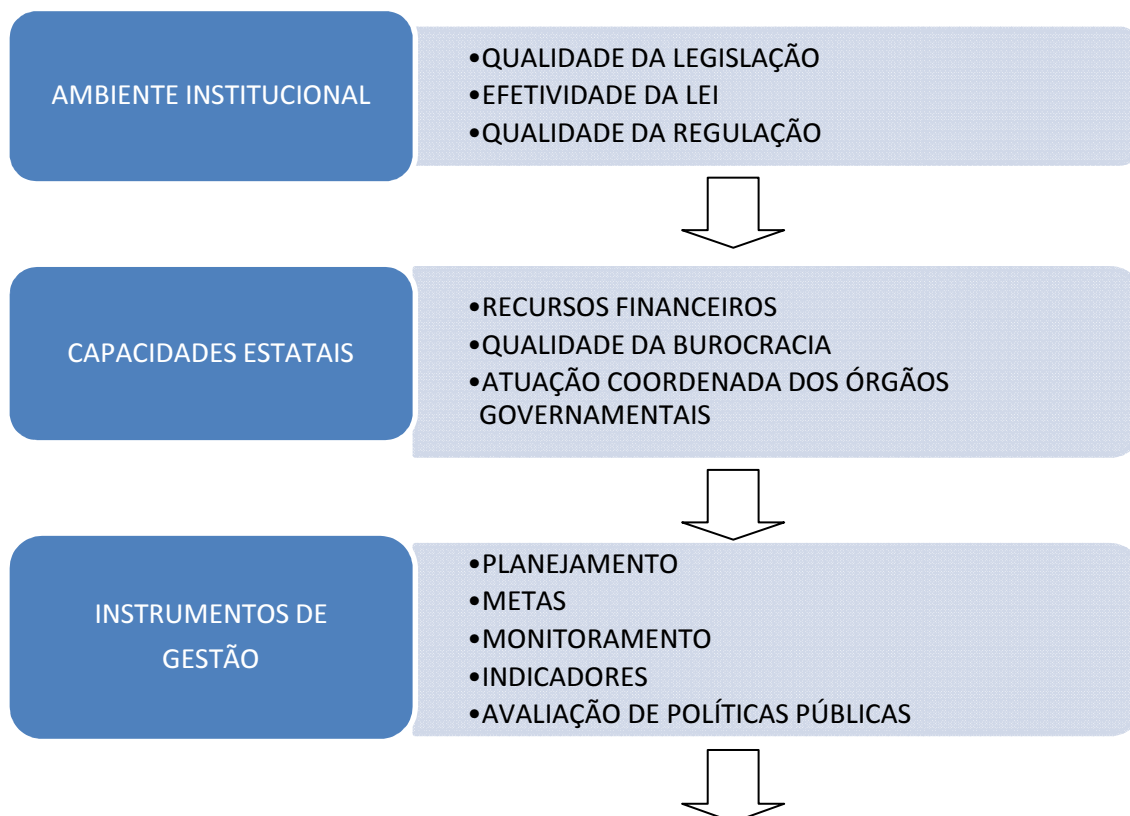
O sucesso das relações intergovernamentais dependem de cinco elementos: a instauração de uma lógica integradora e sistêmica da política, a montagem de fóruns federativos de discussão e deliberação dos entes, a garantia de um grau importante, mas não absoluto, de autonomia dos níveis de governo para participar do processo de negociação federativa, a construção de mecanismos indutores da cooperação e da coordenação e, por fim, a existência de espaços de inovação e flexibilidade para os governos fazerem suas políticas, relacionarem-se entre si e criarem canais de comunicação com a sociedade

Exatamente esta última questão, a da interação Estado-sociedade, finaliza a montagem do modelo de Governança Pública aqui proposto. A abertura de canais democráticos para fiscalização e participação da população no processo decisório das políticas públicas é um elemento fulcral para uma boa Governança. A Constituição brasileira de 1988 foi bastante inovadora neste ponto, aumentando o poder dos órgãos fiscalizadores – como o Ministério Público – e abrindo vários canais de atuação para os

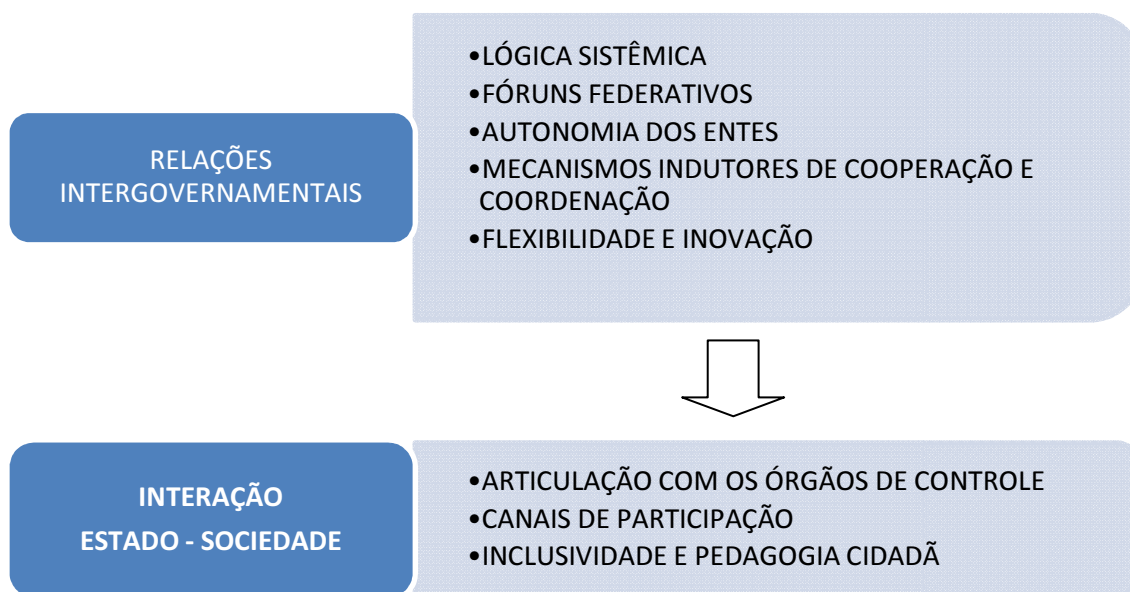
cidadãos. Conselhos foram implementados em várias políticas, com grau de sucesso variado. Muitas vezes a participação não tem os resultados inicialmente esperados, exigindo a adoção de medidas para melhorar o funcionamento das arenas participatórias, como também para incentivar e aperfeiçoar a atuação da população nos Conselhos e afins. Neste ponto, é fundamental tornar mais inclusivos os espaços de participação, especialmente aumentando os esforços de pedagogia cidadã.

A Figura abaixo apresenta, sinteticamente, estes cinco elementos, ressaltando que há fortes inter-relações entre eles. Este modelo orientará a análise dos cinco sistemas de políticas públicas descritos e debatidos neste relatório, sendo depois utilizado para entender a dinâmica do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos.

**FIGURA 1**  
**MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA**







Este modelo de Governança aparecerá novamente ao final da discussão do Relatório, tomando-o como referência para pensar em propostas ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

A pesquisa também buscou entender como funciona a Governança em algumas das principais políticas públicas brasileiras. Em linhas gerais, o desenho delas deriva do novo contexto criado pela Constituição de 1988, que estabeleceu uma série de pressupostos que, não obstante as singularidades de cada área, perpassam o conjunto dos setores. Este novo paradigma de políticas públicas contém, em linhas gerais, os seguintes aspectos:

- a) Criação de um padrão universalista de políticas públicas, com o objetivo de assegurar a todo cidadão o direito a usufruir dos serviços e bens públicos produzidos pelo Estado. A área de Saúde foi a que anunciou de forma mais gritante este princípio, mas ele esteve presente em várias outras políticas, como na Educação (que definiu o dever do Estado em oferecer escolas a determinada faixa etária) ou na Assistência Social, neste caso vinculada a transferências de renda, principalmente. Ao adotar este padrão universalista, as políticas não puderam, pelo menos formalmente, segregar os beneficiários em tipos de cidadão. Mais importante: abriu a oportunidade da maioria da

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

- população ter, ao menos na letra da lei, acesso a políticas que antes não estavam ao seu alcance;
- b) Houve também a criação de novas áreas ou reformulação de antigas para dar conta de novos temas. Além disso, tais temáticas ganharam maior espaço na Constituição – como a própria área da gestão das águas. No fundo, o texto constitucional de 1988 estabeleceu uma agenda de questões que deveriam ser tratadas pelos governantes dali para diante;
  - c) O processo de constitucionalização de uma gama de políticas públicas, ademais, definiu que suas regras seriam posteriormente mais bem definidas por legislação infraconstitucional. Assim ocorreu com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na Lei Orgânica da Saúde ou da Assistência Social, e, para ficar no tema desta pesquisa, a legislação que estabeleceu o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Estes códigos de políticas públicas puderam descrever com mais detalhes a institucionalidade das áreas, definindo objetivos, recursos, processos decisórios, formas de regulação e instrumentos de participação;
  - d) A Constituição, e posteriormente sua codificação nos diversos setores, criou mecanismos para tentar profissionalizar a burocracia, tanto no sentido mais geral, como em alguns casos no terreno de cada política pública. É bem verdade que tal processo foi bem desigual na comparação entre as áreas, mas, mesmo assim, ele é inédito em boa parte do Estado brasileiro. O principal avanço, neste aspecto, é a redução do espaço do clientelismo e do patrimonialismo na administração das políticas, tornando-as mais públicas e com maior potencial de universalização e democratização;
  - e) A descentralização das políticas públicas foi uma tônica da Constituição de 1988. O pressuposto normativo que orientou os constituintes era que quanto mais as políticas fossem decididas e/ou implementadas no nível local, mais próximas estariam dos cidadãos, favorecendo a accountability do Poder Público. Nesta linha, foi muito forte a tendência, na maior parte dos setores, de municipalizar a gestão dos serviços e bens públicos. No fundo, acreditava-se que descentralizar significaria necessariamente democratização e aumento da eficiência governamental – suposição que nem sempre é

necessariamente verdadeira, como tem mostrado a literatura (p.ex. ARRETCHE, 1996; e ABRUCIO & SOARES, 2001). É bem verdade que a Constituição não ignorou a necessidade de criar mecanismos intergovernamentais de relacionamento, bem como de garantir recursos e poder para que a União pudesse exercer um papel ativo no combate às desigualdades e na regulação/indução do comportamento dos outros entes federativos. Por isso, à União coube a maior parcela das competências legislativas, dando-lhe capacidade de estabelecer padrões nacionais de políticas públicas (FRANZESE, 2010), afora que os recursos administrativos e financeiros do Governo Federal têm uma grande força para induzir – embora não determinar por completo – comportamentos no jogo federativo. Mesmo assim, sobraram muitas lacunas no plano federativo, de modo que, de 1988 até os dias de hoje, estão sendo criadas legislações para aperfeiçoar o arcabouço federativo, e as relações intergovernamentais ainda constituem um dos pontos nevrálgicos e mais sensíveis no conjunto das políticas públicas – e isto é verdadeiro também para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, como veremos depois;

- f) Todas as políticas públicas procuraram, a partir da Constituição de 1988, constituir fontes estáveis de financiamento de suas ações. Em alguns casos, o texto constitucional deixou isso mais claro, enquanto noutros a luta se deu, sobretudo, na fase de regulamentação infraconstitucional. Trata-se, ademais, uma situação federativa com muitas diferenças entre os setores. De qualquer modo, a questão do financiamento mais sustentável se tornou uma agenda das coalizões de *advocacy* de cada política;
- g) Criação de mecanismos de controle e participação democráticos intrínsecos às próprias políticas. Isto é, além da fiscalização e accountability realizados pela nova institucionalidade criada pela Constituição de 1988 – cujo exemplo mais notório é o Ministério Público –, foram criados conselhos e espaços de participação dos cidadãos e dos grupos mais importantes na dinâmica de cada área, estabelecendo arenas participativas com capacidade de aumentar a qualidade da deliberação de cada política (TATATAGIBA, 2005; ABERS, 2010). Vale ressaltar que a instalação destes conselhos e afins

## A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

é bastante desigual ao longo do território e segundo o recorte setorial. Além disso, trata-se de um processo incremental, em que o aprendizado participativo está sendo construído, tanto no que se refere à busca do melhor desenho institucional, quando da preparação da sociedade para esta nova forma de atuar em relação ao Estado.

A partir destas bases, e conforme o legado e as coalizões em cada área, produziu-se uma institucionalidade nas várias políticas para dar conta de sua Governança sistêmica. O quadro a seguir resume como isso ocorreu num conjunto importante de políticas públicas:

## Quadro1

## Panorama das Políticas Públicas Brasileiras

Área	Saúde	Assistência Social	Combate à pobreza	Habitação	Meio Ambiente	Cultura	Segurança Pública	Saneamento	Educação
<b>Formato institucional</b>	SUS	SUAS	Programa Bolsa-Família	SNH/ PlanHab	SISNAMA / PNMA II	SNC, PNC	SUSP/ PRONASCI	Política Nacional de Saneamento Ambiental	PNE/ FUNDEF/ FUNDEB
<b>Competências</b> <b>Formulação</b>	GF: formula diretrizes, padrões de funcionam., programas, responsabilid. mínimas, procedim. de atenção médica, e protocolos de assistência. E e M: desenvolvem seus planos c/ base na adesão a programas e padrões federais	GF: formula diretrizes, padrões de funcionam., programas, responsabilid. mínimas, procedim. de atenção, e protocolos de assistência. E e M: desenvolvem seus planos c/ base na adesão a programas e padrões federais	GF: fiscaliza cadastro, coordena o programa	GF: responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrum. da PNH e por sua compatibiliz. c/ demais políticas Formula o PlanHab e coordena o SNH E e M: criam conselhos, fundos e elaboram planos locais	GF: regulamenta normas e padrões, via atuação do Conama. E e M: elaboram normas c/ base nas estabelecidas pelo GF	GF: formula, promove e executa políticas, programas e ações Co-responsab. de diferentes instâncias do poder público e da sociedade	GF: firma convênios com E e M e ONGs p/ implementar as 94 ações previstas Coordena no nível federal por meio de secretaria-executiva	GF: estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico O titular dos serviços formula a respectiva política  Ao aderir, deve criar planos e conselhos, entre outras exigências	GF: determina e regulamenta padrões a serem seguidos (LDB) e elabora o PNE O CNE, ligado ao MEC, regulamenta, normatiza, delibera e é consultivo E e M: podem avançar além dos mín. exigidos

RELATÓRIO FINAL

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

Área	Saúde	Assistência Social	Combate à pobreza	Habitação	Meio Ambiente	Cultura	Segurança Pública	Saneamento	Educação
<b>Implementação</b>	E: responsável pela saúde terciária e parte da secund., pelo desenv. tecnol., dá assistência aos municípios., estabelece CIB e conselho est., repassa recursos M: adere a programas, respons. pela saúde prim. e parte da secund. coordena ações, repassa recursos, cria conselho local, alimenta sist. de inform.	E: coordena política estadual, acompanha municípios, estabelece CIB e conselho estad., repassa recursos p/ municípios, dá apoio técnico e incentiva criação de consórcios intermunicipais M: adere a programas, coordena ações, alimenta sist. de inform., repassa recursos, cria conselho local	E: dá suporte técnico aos municípios; qdo. aderem, também repassam recursos financeiros M: seleciona e cadastra famílias, gerencia recursos, acompanha as famílias e alimenta o cadastro	E e M: implementam programas hab. Conselhos Estad., DF e Munic. Têm atribuições específicas de habitação no âmbito local	GF e E: fazem licenciam. amb. de empreendim. e atividades de impacto ambiental. M: exerce vigilância, faz licenciam. amb. de empreendim. e atividades de impacto ambiental local após ouvir órgãos competentes da U e E. e criam conselhos locais de meio ambiente	Prevê implementação descentralizada dos programas para estados e municípios e ONGs	E e M: apresentam projetos de implementação das ações Devem criar Gabinete de Gestão Integrada Municipais (GGIM) que gerenciam as ações no plano local	Titulares dos serviços públicos de saneamento básico podem delegar a organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços Prevê prestação regionalizada	E: implementa o EF e EM, prioritariamente Ensino Superior de competência compartilhada c/ GF M: implementa o EF e a EI
<b>Financiamento/ Forma de repasse</b>	Transferência fundo a fundo c/ critérios per capita, segundo critérios padronizados p/ programas e definições de programas intermunicipais O alcance dos padrões e a alimentação dos sistemas de monitoramento (por E e M) está vinculada ao recebimento dos repasses de recursos	Criação de fundo c/ repasse do GF a partir de critérios: índice de vulnerabilid., adesão a programas, cumprimento dos padrões estabelecidos O alcance dos padrões e a alimentação dos sistemas de monitoramento (por E e M) está vinculada ao recebimento dos repasses de recursos	Transferência de recursos direto ao beneficiário Recursos federais, prevê possibilid. de integração c/ benefícios estad. e mun. Quanto melhor o desempenho do município maior o valor do recurso transferido	OGU e FGTS Previsão de transferência fundo a fundo para HIS	Federal ou descentralizado, mas sem articulação	Próprio e autônomo p/ cada ente	Por meio de convênios, contratos, acordos e consórcios c/ E, M, ONGs e organismos internacionais	GF, E e M podem, isoladamente ou em consórcios pub., instituir fundos, cujos recursos podem ser usados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos	Transferência fundo a fundo. Fundeb: soma-se, no âmbito dos E e DF, a receita de impostos e transf. subvinc., distribuindo-a em razão do nº de matrículas – onde o valor médio não alcançar o mín. definido nacionalm., o FUNDEB será complement. pela União

RELATÓRIO FINAL

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

Área	Saúde	Assistência Social	Combate à pobreza	Habitação	Meio Ambiente	Cultura	Segurança Pública	Saneamento	Educação
<b>Normatização</b>	NOBs e NOAS	LOAS e NOBs	Portarias Ministeriais	Leis federais e Portarias Ministeriais	Lei (SISNAM A) e decretos regulamentad.	PNC: dá diretrizes, sem normatização específica. SNC: até o momento assinatura de protocolos entre GF e	Pronasci: criado por Medida Provisória	Lei Federal nº 11.445/2007.	Criado pela EC nº 53/06, regulamentado pela MP 339/06, convertida na Lei nº 11.494/07. [Com a Emenda 59, também há agora um Sistema Nacional de
<b>Adesão</b>	Voluntária	Voluntária	Voluntária, mediante regras pré-fixadas por assinatura de termo - exige a constituição do CadÚnico	Voluntária, SNHIS exige contrapartidas (constituição de Fundo, Conselho e elaboração de Plano de Hab.)	M e E têm competências obrigatórias (como fazer controle ambiental e licenças)	Voluntária	Voluntária	Voluntária	Compulsória
<b>Vinculação*</b>	Mínimos de Repasse: GF: 11,5% E: 12% M: 15% da arrecadação + transferências	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	E e M: vinculação de 25% da receita; GF: 18% da receita Destes recursos, 60% devem ser investidos no FUNDEB
<b>Sistema de monitoramento e avaliação</b>	GF cria padrões de avaliação ref. a cada um dos programas desenvolvidos. GF gerencia diversos sist. de monitoram. ligados às políticas. Sistema via web c/ inform. do Prog. Nac. de Avaliação dos Serv. de Saúde	GF cria padrões de avaliação ref. a cada um dos programas desenvolvidos. GF gerencia diversos sistemas de monitoram. ligados às políticas.	GF desenvolveu um Índice de Gestão Descentraliz. (IGD) que mede a qualidade da gestão do programa	Prevê sistema de monitoramento e avaliação e unificação de cadastros	Não há	Prevê Sistema Nacional de Informações Culturais, coordenado pelo GF e alimentado por municípios que aderirem ao Sistema	Avaliação e acompanhamento do pela Fundação Getúlio Vargas, com verificação de indicadores e avaliação do contexto econômico e social	Titulares devem estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento	Sistema de Avaliação da Educ. Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nac. da Educ. Básica (ANEB) e Avaliação Nac. do Rendimento Escolar (ANRESC/ Prova Brasil)
<b>Tipos de gestão dos entes subnac.</b>	Gestão Plena e Gestão Básica	Gestão Inicial Gestão Básica Gestão Plena	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há

Fonte: LOTTA, PAVEZ & BITELMAN, 2008: 12.

GF: Governo Federal; E: Estados; M: Municípios.\* As receitas vinculadas são os recursos orçamentários que têm destinação especificada em lei e os recursos que são transferidos automaticamente para os entes subnacionais.

A pesquisa analisou de forma exaustiva a Governança das políticas de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Pública. Com o propósito de sintetizar este debate, os cinco aspectos do modelo de Governança Pública, exposto anteriormente, serão utilizados para se fazer uma comparação das políticas públicas aqui estudadas.

No que se refere ao ambiente institucional (qualidade da legislação, efetividade da lei e regulação), a política de Saúde é a mais completa, com grande efetividade da lei para todos os atores. A política educacional melhorou muito nos últimos anos, mas a legislação que criou o Sistema Nacional ainda não ganhou a complementação legislativa necessária para funcionar a contento. O SUAS também avançou bastante, mas a maior heterogeneidade dos governos subnacionais, em comparação às demais áreas estudadas, dificulta uma implementação que tenha o mesmo *enforcement* em todo o país. O setor de Segurança Pública é o que está mais longe de uma Governança Pública estruturada institucionalmente.

Cabe destacar que a Assistência Social tem um diferencial no marco institucional bastante relevante: seu desenho estabelece relações com outras políticas, sobretudo por conta das condicionalidades envolvidas nos programas de transferência de renda mas também por sua natureza de atuação, lidando com grupos específicos da sociedade, o que a torna complementar a outras áreas, particularmente com a Saúde. Eis aí um caminho importante para outras políticas públicas: é preciso ter uma institucionalidade que dialogue e estabeleça interface com outros setores. Este exemplo é bastante válido para os Recursos Hídricos, uma vez que o bom desempenho de sua institucionalidade depende de melhor articulação intersetorial.

A maior institucionalização da área de Saúde se deve, em boa medida, ao seu legado e, em maior grau, à coalizão que a sustenta e ao projeto institucional que ela construiu nos últimos trinta anos. A maior fragilidade em termos de articulação e coerência das coalizões na Educação e na Assistência Social explicam uma institucionalidade menos desenvolvida que a produzida pelos sanitaristas, embora a pressão da sociedade – especialmente pela articulação de grupos de advocacy – no caso da Educação, e o grande sucesso de um programa governamental como o Bolsa Família,

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

no caso da Assistência Social, deram um impulso importante para aperfeiçoar o ambiente institucional.

No que tange às capacidades estatais (recursos financeiros, qualidade da burocracia e atuação coordenadora do Estado), vale começar realçando que a área social conseguiu conquistar fontes mais estáveis para seu financiamento. A Segurança não tem este alicerce, mas sua importância estratégica, seja para os eleitores em geral – a última pesquisa IBOPE a classificou como a segunda questão mais importante para o brasileiro, só perdendo para a Saúde (IBOPE, 2012) –, seja como a política privativa mais relevante dos governos estaduais, garante uma parcela importante de recursos. O que falta à Segurança Pública é uma fonte estável de transferências federais, bem como um maior comprometimento de orçamentos municipais com esta área.

Do ponto de vista da estabilidade de financiamento, a Educação, com o Fundeb, tem um modelo mais avançado. Isto poderá ser reforçado, uma vez que o Plano Nacional de Educação (PNE) atualmente em discussão, propõe um gasto de 10% do PIB com o setor, retirando parte destes recursos das receitas do Pré-Sal. A Assistência não tem uma vinculação clara de recursos e a Saúde, embora a tenha desde a regulamentação recente da Emenda 29, se demonstra insatisfeita com o montante despendido com ela. De todo modo, é possível afirmar que a área social conseguiu uma base estável de recursos, mas seria preciso, observando parâmetros internacionais, gastar mais como Saúde e Educação. Porém, sabendo-se da necessidade de outras áreas e dos limites orçamentários, também é fundamental aumentar a eficiência dos gastos nestas áreas, descobrindo que instrumentos de gestão potencializam e otimizam mais a relação entre recursos e resultados.

A qualidade da burocracia da Saúde, em especial no comparativo relativo aos governos subnacionais, é superior às demais. A Educação também tem quadros bons em determinados estados, mas a situação dos entes federativos, mormente os municípios, é muito heterogênea. A Assistência Social é mais homogênea, porém, com uma capacidade geralmente baixa. A Segurança Pública tem uma burocracia, em certa medida, melhor do que a Educação e a Assistência Social, contudo sua profissionalização muitas vezes serve mais para os interesses da corporação do que para o interesse público.



A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

A capacidade de atuação do Estado, em termos de articulação interna, é complicada nas quatro áreas. O caráter mais sistêmico da Saúde talvez a coloque num melhor patamar no processo de coordenação intrasetorial, ao passo que a duplicidade de redes na Educação e na Segurança – Polícia Militar e Polícia Civil – dificultam a organicidade da ação estatal.

No plano dos instrumentos de gestão (metas, monitoramento, indicadores e avaliação de políticas públicas), embora a área de Saúde seja a mais estruturada, inclusive por conta de sua tradição, as maiores inovações vieram das áreas de Educação e Assistência Social. Na primeira, por conta do uso do IDEB como indicador mobilizador dos atores em busca de determinados resultados, gerando impacto tanto nos grupos internos à política como na sociedade. Na segunda, em razão do uso de indicadores – no caso, o IGD – para estruturar os governos subnacionais em termos administrativos, repassando recursos aos que tiverem melhor desempenho. Na área de Segurança houve muitos avanços em termos de estatísticas criminais, mas os indicadores e as avaliações não têm servido, no geral, como instrumentos de gestão.

A questão das relações intergovernamentais (lógica sistêmica, fóruns federativos, autonomia dos entes, mecanismos indutores de cooperação e coordenação, flexibilidade e inovação) é a mais importante no campo da Governança das políticas públicas brasileiras. O modelo para todas é, como dito ao longo do relatório, o SUS, mas da mesma maneira se argumentou que a especificidade da política envolve levar em conta soluções que não sejam meramente miméticas. Desse modo, pode e deve se aprender com a institucionalidade da Saúde, contudo é fundamental adaptar ou criar mecanismos que dialoguem com o contexto e a natureza do setor em questão.

A Saúde tem a lógica sistêmica mais bem organizada, seguida pela Assistência Social. Mesmo assim, uma das peças do SUS ainda não funciona a contento: a prestação de serviços pelos hospitais públicos. No caso do SUAS, embora cada vez mais aperfeiçoado, seu desafio é construir sistemas de provisão de massa, indo além das transferências de renda e das atuações complementares.

O que dificulta a lógica sistêmica da Educação, em particular no seu nível Básico, é a combinação entre redes duplicadas (estaduais e municipais) e competências comuns sem uma coordenação entre elas. Desse modo, é possível, numa mesma rua, duas

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

escolas de redes diferentes – uma estadual e outra municipal – que não conversam entre si, embora as famílias atendidas sejam do mesmo universo.

A articulação sistêmica da Segurança Pública é muito problemática, o que pode ser observado em três níveis: na relação entre as polícias estaduais – as quais, na maioria dos casos, têm uma relação bastante conflituosa –, na relação horizontal entre os subsistemas estaduais e, por fim, na relação vertical com a União e com os municípios.

Os fóruns federativos desenvolveram-se muito nas políticas de Saúde e, mais recentemente, de Assistência Social. Eles abarcam tanto modalidades verticais – as CIBs e as CITs – como horizontais, com arenas para reuniões dos Secretários estaduais e municipais da área. Também há as Conferências Nacionais, fenômeno participativo recente, mas que existe na Saúde desde a década de 1940. A montagem destes fóruns permite legitimar e tornar mais efetiva a negociação entre os níveis de governo, além de distribuir melhor as informações e possibilitar que tais instâncias sirvam como instrumento para disseminar políticas bem sucedidas entre os entes.

A Educação teve um avanço importante no plano horizontal, uma vez que o Consed e, principalmente, a Unidime têm aumentado sua interlocução junto ao Governo Federal. No entanto, há duas lacunas neste setor em termos de fóruns federativos. A primeira é a ausência de uma arena de negociação e debate entre os municípios e os estados, fazendo com que haja pouca colaboração entre eles e que os governos locais mais frágeis, do ponto de vista político-administrativo, tenham uma relação de subordinação com o governo estadual. A segunda, também no sentido vertical, refere-se à relação entre os três níveis da Federação – a Comissão tripartite que existe na Saúde e na Assistência Social. A falta destes dois fóruns dificulta muito a operacionalização do chamado Regime de Colaboração (ABRUCIO, 2010), tornando muito descoordenada, quando não uma Babel, a Governança Federativa na Educação.

A Segurança Pública, por sua vez, tem uma articulação interestadual formal, porém pouco efetiva na distribuição de informações e disseminação de políticas, além de ter constituído, sobretudo com o Pronasci, vínculos informais de relacionamento com a União, mas que são acionados, geralmente, mais de forma individualizada. Este canal tem sido acionado para algumas parcerias, o que já é importante tendo em conta o cenário anterior, de uma relação completamente compartimentalizada. Mas, de qualquer

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

modo, trata-se de uma situação bem menos institucionalizada do que a das outras políticas aqui estudadas, o que significa que resistências políticas têm maior chance de inviabilizar a cooperação nesta área.

Em linhas gerais, o federalismo brasileiro garante a autonomia político-administrativa dos entes. Todavia, a autonomia efetiva não existe para muitos municípios em virtude da heterogeneidade de situações, financeiras ou gerenciais. Contra este estado de coisas, as políticas sociais têm criado mecanismos para garantir, pelo menos, o mínimo de recursos para cada governo local. Neste ponto foi a Saúde que mais avançou, com a distribuição do dinheiro do PAB. A Assistência Social, pela via do IGD, tem, em menor medida, transferido recursos para assegurar a oferta local de serviços. O Fundeb teria o mesmo papel na Educação, garantindo verbas condizentes com o tamanho da rede de ensino. Na comparação entre estas áreas, o combate à fragilidade gerencial é maior na Assistência, com a distribuição de dinheiro do IGD – embora o legado prévio seja pior em seu caso. A Saúde criou incentivos, desde a década de 1990, para levar os governos municipais para a gestão plena, e hoje tenta aparelhar as administrações locais, em certa medida, com os Programas nacionais em determinadas questões, como o Programa Saúde de Família (PSF). Aqui, a maior carência está na Educação, pois não há, em tamanho suficiente, ações no setor para garantir a autonomia gerencial necessária aos municípios.

Finalmente, a gestão da Segurança Pública é mais autônoma porque, geralmente, os estados têm maior autonomia do que os municípios, porém, muitos deles ainda têm uma estrutura gerencial precária e os programas federais são, até agora, insuficientes para dar conta deste problema.

Todas as quatro políticas criaram mecanismos indutores de cooperação e coordenação. Mas foram as áreas sociais que o fizeram de forma mais consistente. A área de Saúde tem o pacote mais completo, como instrumentos tanto verticais quanto horizontais. No primeiro caso, por meio do PAB e do PAB variável, no qual os governos municipais ganham mais recursos se aderem a programas nacionais, o que aumenta a capilaridade das ações e a coordenação da política. No nível mais horizontal, a Saúde utiliza-se bastante do sistema de consórcios intermunicipais – é a área com mais consorciamentos no país (ABRUCIO, SANO & SYDOW, 2011).

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

A Assistência Social também aumentou a coordenação entre suas ações federativas de dois modos. Um, bastante citado anteriormente, é a utilização do Índice de Gestão Descentralizado (IGD – tanto municipal quanto estadual), que repassa recursos federais segundo o desempenho dos governos locais, aumentando a interface do plano local com a União. O outro modo é por meio da articulação com as áreas que representam as condicionalidades do Bolsa Família, a Educação e a Saúde, que são provisionadas por estados e/ou municípios. Esta tentativa de coordenação intersetorial de um programa federal tem levado, em maior ou menor medida, à atuação mais conjugada com os governos subnacionais (LÍCIO, 2012).

Como a descentralização na Educação, logo após a Constituição de 1988, tinha sido bastante centrífuga e não tinha alcançado a universalização do Ensino Fundamental, procurou-se coordenar melhor os esforços de estados e municípios, especificamente com a criação de dois Fundos, o Fundef e depois o Fundeb, que continham os próprios recursos dos governos subnacionais e mais uma complementação da União, para assim transferi-los para onde vão as matrículas. Este instrumento coordenou melhor os gastos na área.

O aprimoramento da coordenação federativa também passa por medidas que buscam aperfeiçoar os modelos locais de gestão educacional, por meio de indução dos governos Federal e estadual. Em relação à ajuda dada pela União, o do presidente Lula criou o Plano de Ações Articuladas (PAR) e com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. O PAR, conforme o Art. 9º do Decreto nº 6.094/07, “[...] é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. O Plano deve ser realizado para um período de quatro anos e se concentrar nas áreas apoiadas financeira e tecnicamente pelo Governo Federal, que são: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Outro exemplo de coordenação federativa é o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação foi assinado por todos os estados e municípios. Ele exige o acompanhamento de 28 diretrizes que tem como referência os resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos alunos, visando à melhoria da educação. A partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007, o repasse por meio das

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

transferências voluntárias e a assistência técnica do Governo Federal aos estados, municípios e Distrito Federal foi vinculado ao Compromisso Todos Pela Educação e ao PAR, que é administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os estados podem igualmente atuar como indutores e coordenadores das ações dos municípios. Entre as experiências mais importantes na Educação podem ser citados os casos do Acre, Ceará, Mato Grosso e Rio Grande do Sul (ABRUCIO, SEGATTO & SILVA, 2012). Na Saúde, há casos de articulação regional bastante interessantes em São Paulo, Mato Grosso e Minas Gerais. Na Assistência, ainda não há tais processos, e na Segurança há algumas poucas iniciativas, em particular em áreas metropolitanas, como o caso do Grande Recife.

Embora tenha se destacado acima experiências de coordenação federativa comandadas por governos estaduais, o fato é que os estados têm tido dificuldades para liderar processos de articulação com os municípios, bem como sua cooperação com a União é mais terna e menos fluída do que a relação Governo Federal-municípios. Diante destes processos, vários trabalhos vêm perguntando qual é, no âmbito das políticas públicas, o lugar do estado na Federação brasileira. No caso da Segurança, sua proeminência é clara, mas sem muita articulação com os outros níveis. Na Educação, há uma atuação forte da maioria dos estados, mas há uma duplicidade de redes, geralmente descoordenadas entre si. Na Assistência Social, o papel dos estados é muito pequeno. O melhor resultado é alcançado na Saúde, com os estados compartilhando melhor suas funções com os municípios e a União.

A Governança federativa ainda envolve a possibilidade de os governos encontrarem soluções diferentes para problemas similares, além de adaptarem modelos institucionais às condições locais. Entre as políticas estudadas, Saúde e Educação têm o maior número de inovações e flexibilização. Elas ocorrem no nível da prestação de serviços – como as Organizações Sociais na Saúde e as Comunidades de Aprendizagem na Educação –, na articulação territorial – como os consórcios – e, mais fortemente na política educacional, na criação de monitoramento e indicadores moldados em determinados governos estaduais. O ponto aqui a ressaltar é que preciso ter um espaço de inovação e flexibilização para se adaptar a condições diferentes, mesmo havendo um

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

sistema. Estados e municípios, nas respectivas políticas, devem ser incentivados a fazer tal processo.

Para finalizar os comentários sobre a Governança Pública das políticas, a interação Estado-sociedade é uma variável-chave para o bom desempenho delas. Isso se relaciona, primeiramente, com a capacidade de lidar com os órgãos de controle. Um exemplo disso está na maior articulação com o Ministério Público, convidando seus membros para a discussão dos programas ou então construindo, para a solução de problemas legais, Termos de Ajustamento de Conduta que signifiquem uma ação de parceria com o MP.

A utilização das arenas participativas é uma marca das políticas sociais, ao contrário do que ocorre na Segurança Pública. O desenho destas políticas se tornou mais aberto à participação e ao controle social. É claro que a diversidade de situações no Brasil faz com que muitos destes conselhos ainda não funcionem a contento. Mas o processo de criação de capital social é longo e incremental. Recente trabalho de Biderman e Avelino (2011) analisou as auditorias da Controladoria Geral da União e mostrou que nos lugares onde o Conselho Municipal de Saúde funciona a mais tempo, menores são as chances de haver corrupção nesta área.

Claro que todo este processo de participação envolve um comportamento ativo por parte do Estado. Ele deve atuar para atrair mais cidadãos e grupos sociais às arenas participativas. Deve ainda, em parceria com organizações da sociedade, realçar a relevância dos temas. Neste sentido, o trabalho mais recente de articulação do MEC, Undime e várias Secretarias estaduais com Movimentos educacionais, como o Todos Pela Educação e a Campanha pela Educação, tem gerado ações de atração da sociedade bem sucedidas, aumentando, na pesquisa feita anualmente pelo IBOPE, o lugar da Educação no ranking dos temas prioritários para os brasileiros.

As lições da Governança Pública destas políticas para a área de Recursos Hídricos podem ser resumidas do seguinte modo:

- a) O modelo institucional vai além da necessária Lei geral do sistema, envolvendo ainda a renovação e o aperfeiçoamento legislativo constante do modelo, bem como deve ter um papel importante o órgão regulador para garantir a efetividade do arcabouço legal;

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

- b) A idéia de sistema envolve não só um aparato normativo, mas sobretudo a montagem constante de uma coalizão de apoio;
- c) 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 e suas políticas;
- d) A capacitação da burocracia subnacional é fundamental para o sucesso dos sistemas de políticas públicas. Estes atores são fundamentais para o bom desempenho de estados e municípios;
- e) O desenvolvimento da articulação intrasetorial é peça-chave para o sucesso das políticas, e, em muitos casos, o mesmo vale para a articulação intersetorial;
- f) A criação de uma gestão baseada em metas e indicadores é essencial num 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 dos resultados. Os indicadores, neste sentido, têm de ter um papel de mobilização dos atores intrínsecos e extrínsecos à política;
- g) Devem funcionar fóruns federativos tais quais arenas horizontais e verticais de articulação dos níveis de governos, seja para aumentar a legitimidade das políticas, seja para aumentar a cooperação federativa, seja ainda para garantir um bom fluxo da formulação à implementação;
- h) É necessário constituir mecanismos financeiros – como o Fundeb e o PAB – e de indução gerencial – como IGD e o PAR, da Educação – para que os entes federativos assumam papéis e metas dentro de um sistema de políticas públicas;
- i) Os estados devem assumir mais fortemente um papel de coordenação das políticas públicas, criando um novo tipo de relacionamento com os municípios;
- j) Do mesmo modo, os governos locais devem ser auxiliados no processo de reforço de suas capacidades institucionais e no que tange ao capital social de seus cidadãos;
- k) Em cada política pública, a União deve se preparar para exercer as funções de formulador de planos nacionais – com a participação dos outros níveis de

governo –, de indutor de transformações institucionais no plano subnacional, de financiador para garantir condições básicas às políticas e para reduzir a desigualdade entre os entes, e de articulador de ações com estados e municípios;

- l) A capacidade de dialogar e negociar com outros setores sociais e com os órgãos de controle também é um instrumento importante na Governança Pública;
- m) Os governos devem desenvolver capacidades de articulação com a sociedade e de pedagogia cidadã, para melhorar o processo de participação social;
- n) A avaliação constante do modelo geral de Governança é fundamental, adotando indicadores-fim e indicadores-meio para entender a relação entre processos das políticas públicas e seus resultados. Este último aspecto deveria estar presente no planejamento estratégico e na gestão de todas as políticas.

Após analisar o conceito de Governança e a forma como ele aparece num conjunto importante de políticas públicas brasileiras, a segunda parte da investigação analisou mais detidamente o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Para tanto, iniciou com uma reconstrução histórica, para depois fazer uma análise da situação atual, por meio de entrevistas com 37 atores estratégicos.

**SÍNTESE DO SEGUNDO RELATÓRIO**  
**GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS:**  
**CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS E A VISÃO DOS ATORES**



A gestão dos recursos hídricos antes dos anos 1980 era historicamente fragmentada e centralizada (Abers e Jorge, 2005). Fragmentada porque as políticas públicas abarcadas pelo que atualmente chamamos de “gestão de recursos hídricos” eram operadas de forma desarticulada em várias áreas: Energia, Saneamento, Irrigação e Meio Ambiente. Centralizada porque era de competência dos governos estaduais e federal, sem a participação dos usuários, sociedade civil e municípios. Isso vai se alterar com a percepção acerca da necessidade de uma gestão integrada dessas políticas, no final dos anos 1970, momento em que surgem os primeiros comitês de bacia no Brasil, antes mesmo da criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, na Constituição de 1988.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi instituído legalmente pela Constituição Federal de 1988, que estabelece que à União cumpre “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (artigo 21, inciso XIX). Antes mesmo, no entanto, de figurar em artigo constitucional, a gestão dos recursos hídricos já era objeto de regulamentação no âmbito federal, com um Código das Águas cuja primeira versão é de 1907, mas sua forma efetiva se deu com o Decreto n. 24.643 de 1934. No âmbito estadual, o Estado de São Paulo foi pioneiro em sua implantação, a partir de 1976, quando há a “celebração de acordo entre o Governo do Estado de São Paulo e o Ministério das Minas e Energia objetivando ações comuns na gestão nas bacias dos rios Tietê e Cubatão”, e em 1987, quando “o Estado de São Paulo cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos” e “o primeiro Consórcio Intermunicipal de Bacia Hidrográfica, para o Rio Jacaré-Pepira”(WWF, 2005).

O foco da legislação paulista era, sobretudo, regulamentar a gestão das obras que envolvessem os recursos hídricos – o que explica a alocação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos na Secretaria Estadual de Obras. No entanto, aspectos relevantes para a estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que estarão presentes na legislação federal de 1997 (Lei 9.433/97) já podem ser notados no decreto paulista, a saber, a participação da sociedade civil na gestão dos recursos, bem como a definição da bacia hidrográfica como a unidade territorial de uma gestão descentralizada.

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

Ainda antes da Constituição de 1988, é importante mencionar a Carta de Salvador, aprovada em Assembleia Geral Ordinária da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, em novembro de 1987, onde estão dispostas as diretrizes para a constituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que posteriormente integrarão a Carta de Foz de Iguaçu, de 1989, responsável por fornecer as bases para a Lei Federal de 1997. Seus fundamentos básicos são os seguintes:

- a) a gestão descentralizada, integrada e participativa;
- b) a elaboração de planos federal, estaduais e municipais de gestão dos recursos hídricos;
- c) a qualificação dos recursos humanos;
- d) o desenvolvimento de um sistema de informação sobre os recursos hídricos no que diz respeito a sua quantidade e qualidade<sup>1</sup>.

Ou seja, já na segunda metade dos anos 1980 estava presente a preocupação com a gestão descentralizada e integrada entre os diversos entes federados, levando-se em consideração as especificidades de cada bacia hidrográfica.

Nesse contexto, o artigo constitucional viria conferir dimensão nacional às iniciativas locais desenvolvidas tanto no âmbito institucional. Assim é que, antes mesmo da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos em 1997, são criados, por meio de legislações específicas, os sistemas estaduais de São Paulo (1991), Ceará (1992), Distrito Federal (1993), Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (1994), Sergipe e Bahia (1995), Rio Grande do Norte e Paraíba (1996). Respeitadas as diversidades na formulação ou mesmo considerando que em alguns Estados há lacunas em relação a alguns dos pontos mencionados, pode-se dizer que os sistemas estaduais preveem (a) a gestão descentralizada e participativa; a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão descentralizada; (b) Constituição de Conselhos Estaduais; elaboração de Plano Estadual de Recursos Hídricos expresso em lei específica; criação dos Comitês de Bacia integrando a gestão institucional; (c) Outorga de direito de uso dos recursos hídricos; cobrança do uso da água; (d) criação de Fundos próprios à gestão dos recursos hídricos.

---

<sup>1</sup>Cf. Carta de Salvador ([www.abrh.org.br](http://www.abrh.org.br) acessado em 10 de maio de 2012).

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

A lei federal 9.433 de 1997, que viria a regulamentar o artigo constitucional, deve ser compreendida, portanto, não como a origem do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, mas para onde convergem não só as ações locais já desenvolvidas em boa parte do território brasileiro, como as pressões advindas da sociedade civil organizada, representada pela Carta de Foz de Iguaçu, de 1989. Portanto, **a lei federal é ela mesma resultado de um processo descentralizado e participativo**, o que se revela, apesar dos seus elementos comuns, na diversidade da configuração dos sistemas estaduais. Mais do que isso, considerando a precedência das legislações estaduais em relação à lei federal, embora esta seja responsável pela criação legal do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, teve de contemplar na letra da lei iniciativas já desenvolvidas na dimensão dos estados, o que demonstra a relevância destes entes federativos na configuração do que será o Sistema Nacional.

O texto da Lei federal 9.433 de 1997, a chamada Lei das Águas, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ressalta os seguintes aspectos:

- a) **Princípios** (fundamentos): gestão descentralizada e participativa, bem como a bacia hidrográfica como a unidade territorial para implantação do sistema;
- b) **Sistema**: Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Agência Nacional de Águas; Conselhos de Recursos Hídricos dos estados; Comitês de bacia; todos os órgãos dos três entes federados que tenham vínculo com a gestão dos recursos hídricos; as agências de água.
- c) **Instrumentos**: Planos de Recursos Hídricos; enquadramento dos corpos de água em classes (não presente nas legislações estaduais que antecedem à lei federal); outorga do direito de uso, cobrança pelo uso dos recursos hídricos; compensação aos municípios; sistema de informações de recursos hídricos.
- d) **Recursos**: obtidos exclusivamente por meio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, os quais devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foi gerada, mas também em projetos e obras previstos nos Planos de Recursos Hídricos; 7,5% do total arrecadado pode se destinar às despesas de implantação e custeio administrativos dos próprios órgãos e entidades representantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Vale salientar, todavia, que a aprovação da Lei das Águas não significou a completa uniformização das leis estaduais, que continuaram apresentando grandes variações entre si, especialmente no que diz respeito à composição e atribuições dos Comitês de Bacia (Abers, 2010). Por outro lado, é justamente a possibilidade de variação regional que torna o sistema descentralizado atraente e adequado para um país federativo, marcado por diferenças institucionais e territoriais significativas. Esta necessária diversidade, no entanto, precisa ser complementada por ações do plano federal quando a heterogeneidade de situações socioeconômicas e de capacidade de gestão estiver presente nos estados e municípios.

A pedra angular do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é **a gestão descentralizada a partir da unidade territorial definida pela bacia hidrográfica**. Tendo este conceito como base, podemos ver a seguir o papel dos entes federativos.

Os **municípios** não possuem função direta na gestão do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, embora estejam integrados indiretamente, conforme as legislações estaduais e federais, com variações peculiares a cada estado. Conforme a legislação federal cabe ao poder executivo dos municípios (e do distrito federal) “a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos” (art. 31). A articulação entre as leis de uso do solo e os recursos hídricos – nem sempre presente – parece ser um indicador relevante da participação da gestão municipal na gestão dos recursos hídricos. Ademais, os municípios possuem assento nos comitês de bacia, o ente local por excelência da gestão dos recursos hídricos, tanto naqueles cujo domínio refere-se à União como naqueles de competência dos estados.

Os **estados** tem papel protagonista na elaboração de seus sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Como foi dito anteriormente, a lei federal é posterior a muitas legislações estaduais. Portanto, o sistema não nasce com a Lei de 1997. Ele se institucionaliza, nacionalmente, por meio dela. A lei também confere aos estados relevância dado que os instrumentos de gestão são de sua competência: os planos estaduais de recursos hídricos, a outorga do direito de uso, a cobrança do uso da água.

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

Conforme a legislação federal, a gestão de uma bacia deve ser do estado quando o domínio for estadual, mas deve ser da União se o domínio for federal. Nesse ponto, vale menção à questão da dominialidade, que é responsável não só pela maneira peculiar com que o sistema se estrutura (o que ficará mais claro quando da discussão sobre a Agência Nacional de Águas), como também pela diversidade no impacto na atuação dos Estados. Neste caso, vale mencionar duas situações diversas presentes na efetivação do sistema: o caso do Amazonas e o caso do Ceará. No primeiro, as bacias são quase todas federais, estão, portanto, sob domínio da União, a quem cabe a gestão. O estado do Amazonas, por esse motivo, se sente “sem território” pois que as águas sob seu território não podem ser geridas por ele.

No entanto, há que atentar que a implantação do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos na Amazônia é dos mais recentes (2001). Portanto, a questão é se a inviabilidade da gestão no estado não decorre da questão da dominialidade, ou seja, da ausência de política voltada aos recursos hídricos no estado. Comparando com o estado do Ceará, cuja instituição do sistema é uma das primeiras, a dominialidade de umas bacias pertencentes à União não excluiu a participação do estado em sua gestão. Ao contrário, quando da necessidade de instituir o comitê de bacia, o estado tomou a iniciativa de propor o comitê também para a bacia sob o domínio da União, sugerindo formas cooperativas de gestão. Ou seja, a gestão da bacia federal é realizada pelo estado do Ceará em cooperação com a União, mas por iniciativa do Ceará, cuja política voltada ao gerenciamento dos recursos hídricos antecede inclusive o Sistema Nacional e já está institucionalizada/consolidada. Desse modo, **a ação do estado é essencial inclusive para pensar a gestão das bacias mesmo quando sob o domínio federal**. Nos estados em que o sistema ainda não possui implantação efetiva, também a gestão sob domínio federal parece mais enfraquecida.

No âmbito do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, o papel da **União** aparece principalmente em suas áreas de domínio. Nestas, reproduz-se a mesma estrutura de gestão presente para os estados: há Comitês cujos integrantes são os mesmos daqueles dos estados, e está prevista a agência de Águas, assim como nos estados. Neste caso, entretanto, a lei que regulamentou a Agência Nacional de Águas (ANA), de 2000, parece desconsiderado a maneira como o sistema tinha sido desenhado, pois a Agência Nacional de Águas deveria ser o braço executivo da União

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

para os comitês de bacia cujo domínio estivesse sob a União. Na lei 9.984 de 2000, em seu capítulo II, da competência da Agência Nacional de Águas, em todos os artigos é mencionada o “da União” como elemento que restringe a sua atuação, ou seja, ação restrita às bacias sob o domínio da União. Somente o artigo 4º, inciso XVI, faz menção ao auxílio que a ANA pode prestar aos estados no que diz respeito à criação de órgãos gestores dos recursos hídricos. Esses órgãos gestores seriam os braços executivos (as agências de água) dos estados.

Enfim, pode-se dizer que o sistema opera em duas escalas: a escala estadual e a escala federal, mas uma não está claramente subordinada à outra. O que mobiliza a esfera estadual ou a federal é o domínio sob o qual está a bacia. O mesmo vale para a ANA, que não subordina os estados nem seus órgãos gestores, embora tenha um papel relevante na promoção dos órgãos gestores nos estados em que o sistema ainda não está implantado.

A base do sistema está assentada na articulação entre os Comitês de Bacia e as agências de água, previstas como secretaria executiva dos Comitês de bacia. Eles estão previstos nas legislações estaduais e na legislação federal e são parte integrante do sistema, com caráter fundamental. Por um lado, sugerem inovação na forma de gestão porque são a expressão de uma mudança em relação à unidade territorial sobre a qual a política se aplica, a saber, não o município, mas o território desenhado pela bacia hidrográfica. Por outro, possuem caráter participativo, pois nele tem assento não só os órgãos públicos – representantes dos municípios, do Estado e da União –, mas de usuários e sociedade civil organizada, com mandatos alternados periodicamente. Os discursos em torno dos comitês ressaltam seu caráter participativo, o que de que fato está previsto, mas é essencial salientar o caráter executivo que as legislações atribuem aos comitês, aspecto pouco mencionado, mas que pode revelar desentendimento quanto a sua função ou ausência de recursos financeiros necessários a sua viabilização.

Dentre as tarefas executivas de relevância, cumpre ao Comitê de bacia aprovar o Plano de Recursos Hídricos, instrumento previsto tanto na lei federal como nas leis estaduais, responsável pelo planejamento de longo prazo da gestão do sistema, onde devem estar dispostas as diretrizes para o estabelecimento da outorga do direito de uso, bem como os critérios para a cobrança do uso da água. Desta forma, embora não seja

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

atribuição do Comitê deliberar sobre a outorga<sup>2</sup> ou sobre a cobrança, por ele passa a aprovação de seu planejamento.

Da mesma forma, cabe às **agências de água** a definição dos valores de cobrança, bem como seus critérios, além de participar da elaboração do próprio Plano de Recursos Hídricos, apoiando técnica e administrativamente o processo decisório e executando os projetos aprovados. Considerando que, conforme a lei federal, as agências de água são constituídas a partir dos Comitês de Bacia e deles são seus braços executivos – secretaria executiva – parece evidente que os Comitês possuem ascendência sobre a elaboração desses mesmos planos. **Portanto, tomando por referência a legislação, o planejamento, a execução, a fiscalização (controle) dos Planos de Recursos Hídricos são atribuição dos Comitês de Bacia, cuja atuação não é exclusivamente participativa, mas, mormente, executiva.**

Ademais, outro aspecto que merece destaque como um dos fatores que atravancam a institucionalização das instâncias de participação e gestão dos recursos hídricos é a ausência de corpo técnico especializado nos estados. Moreira (2010) questionou os membros dos comitês sobre as dificuldades encontradas para o seu adequado funcionamento. A maior dificuldade (para 80% dos entrevistados) foi a “falta de recursos financeiros para aplicar em ações e projetos” e, em segundo lugar, foi a “falta de apoio técnico/administrativo” a causa mais apontada (por quase 40% dos entrevistados).

Assim, a ausência de pessoal técnico qualificado aparece como uma das chaves explicativas para o não desenvolvimento do sistema em alguns estados. Ainda segundo Moreira (2010), à exceção de São Paulo e do Ceará, os demais estados apresentam números muito reduzidos de pessoal próprio, consultores ou mesmo pessoal cedido por outros órgãos.

Por essas razões é que os comitês vêm enfrentando dificuldades quando institucionalizados – já que, conforme salientou Abers (2010), a institucionalização dos comitês não é uma realidade de todo o território nacional. Para a autora,

---

<sup>2</sup>A outorga é definida pela União ou pelos Estados e Distrito Federal conforme a domínio da bacia, mas a União pode delegar ao Estado, quando assim convier, mesmo em se tratando de bacia sob domínio da União (art. 14 da lei de 1997), ideia que reforça a mediação relevante do Estado na estruturação do sistema.

## A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

“[Os] avanços demoraram muito mais do que a maioria dos atores envolvidos havia imaginado. A implementação de novos “instrumentos de gestão” incluídos na legislação continua embrionária na maioria dos estados. A criação de um sistema de outorga pelo uso da água, que possibilitaria o monitoramento de usos atuais e a previsão de usos futuros, praticamente não existe em boa parte do país” (Abers, 2010, p.19).

Essa afirmação pode ser corroborada pelos dados sobre o número de comitês já criados no país, por região, incluídos aí os estados que ainda não apresentam nenhum comitê de bacia, conforme quadro abaixo.

**Quadro 2. Comitês de Bacia por Região e estado**

<b>Região</b>	<b>Estado</b>	<b>Comitês instituídos</b>	<b>Total</b>
<b>Sul</b>	Rio Grande do Sul	24	<b>47</b>
	Santa Catarina	17	
	Paraná	6	
<b>Sudeste</b>	São Paulo	21	<b>74</b>
	Minas Gerais	35	
	Rio de Janeiro	8	
	Espírito Santo	10	
<b>Nordeste</b>	Bahia	10	<b>40</b>
	Sergipe	3	
	Alagoas	5	
	Pernambuco	6	
	Paraíba	3	
	Rio Grande do Norte	2	
	Piauí	1	
	Ceará	10	
<b>Norte</b>	Amazonas	1	<b>01</b>
<b>Centro-Oeste</b>	Mato Grosso	01	<b>04</b>
	Goiás	02	
	Mato Grosso do Sul	01	



<b>Total (Comitês Estaduais)</b>	<b>166</b>
<b>Comitês Interestaduais (sob domínio da União)</b>	<b>9</b>
<b>TOTAL (Estaduais e Interestaduais)</b>	<b>173</b>
<b>Estados sem comitês (TO, MA, PA, AP, RR, RO, AC)</b>	<b>7</b>

Fonte: [www.cbh.gov.br](http://www.cbh.gov.br) – Acessado em 23 de abril de 2013

Pelos dados acima pode-se ver que alguns estados não instituíram nenhum comitê e em algumas regiões esse processo vem caminhando de maneira lenta, sobretudo quando comparadas com as situações encontradas em regiões que contam com estados pioneiros, como os já citados casos de São Paulo e Ceará

Analisando o Sistema em sua operacionalidade, tem-se que as agências de água são o braço executivo do sistema. Todas as ações são desencadeadas por elas, pois são elas as responsáveis pela elaboração do principal instrumento do sistema: o Plano de Recursos Hídricos. Sem que seja viabilizada, o sistema perde em eficiência.

Segundo a lei federal de 1997, as agências de água são demandadas pelos comitês e é preciso que a eles estejam vinculadas. E só podem ser demandadas quando definida a cobrança da água, necessária ao seu financiamento. Portanto, para que a base do sistema funcione, é preciso instituir a cobrança da água e viabilizar a agência das águas. O problema é que, em alguns estados, sobretudo em estados em que há abundância de recursos hídricos, a cobrança da água é impopular e exige enfrentar alguns riscos políticos, a que nem sempre os governos estaduais estão dispostos.

Por fim, a **Agência Nacional de Águas (ANA)** foi criada pela Lei 9.984, de 2000, e é uma agência com a função de reguladora do uso da água dos corpos hídricos de domínio da União e, somada a essa, tem também a função de coordenar a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Com o passar dos anos à ANA foram sendo atribuídas novas funções, conforme esclarece a própria agência em seu site:

“Ao longo de sua primeira década, [a] ANA foi incorporando novas funções e passou a regular também os serviços de irrigação em regime de concessão e de adução de água bruta em corpos d’água da União, conforme determina a Lei nº 12.058/2009. Além disso, com a aprovação da Lei nº 12.334, de 20 de setembro

de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, a ANA passa a ser a responsável pela fiscalização da segurança das barragens por ela outorgadas, em geral barramentos para usos múltiplos, e pela criação e constituição do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens”(www.ana.gov.br).

Atualmente, com a criação do instrumento de contratos de gestão, compete à ANA o acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão firmados com as entidades delegatárias para a execução dos projetos e programas definidos pelos Comitês de Bacia.

Dentro da Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, há, ainda, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais. Em relação ao primeiro, conforme Pompeu (2003), cabe a ele as seguintes competências:

“Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), **colegiado intergovernamental**, além de outras competências, cabe promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas, assim como estabelecer critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Entre suas funções, a da articulação dos planejamentos de recursos hídricos com os demais é de grande relevância, em especial por se tratar de organismo que deve contar com a participação dos mais variados setores públicos e privados ligados às águas”.

Aos Conselhos estaduais de Recursos Hídricos cabe a regulação em bacias de seu domínio e eles têm alguma variação em sua legislação ao longo da Federação. No entanto, no geral eles seguem objetivos muito parecidos. Tomando como exemplo a definição de um deles, o de Minas Gerais, fica assim a sua definição:

“Criado pelo Decreto nº 26.961 de 28/04/87, a partir da necessidade da integração dos órgãos públicos, do setor produtivo e da sociedade civil organizada, visando assegurar o controle da água e sua utilização em quantidade e qualidade, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, tem como finalidade promover o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, compatibilização, avaliação e

## A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

controle dos recursos hídricos do Estado, tendo em vista os requisitos de volume e qualidade necessários aos seus múltiplos usos” (<http://www.conselhos.mg.gov.br/cerh/>).

Elencamos abaixo as principais instâncias integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, suas atribuições, atores envolvidos e esferas de atuação.

### Quadro 3. O Sistema Nacional de Recursos Hídricos – instâncias, atores e atribuições

<b>Instâncias</b>	<b>Atribuições</b>	<b>Atores Envolvidos</b>	<b>Escala de Atuação</b>
<b>CNRH*</b>	Articular o planejamento dos recursos hídricos; arbitrar conflitos.	Representantes dos níveis federal e estadual, usuários e organizações civis com atuação no gerenciamento ou no uso dos recursos hídricos.	Nacional
<b>ANA*</b>	Organizar, implantar e gerir o SNRH; definir e fiscalizar condições de operação de reservatórios; garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos.	(órgão técnico)	Nacional
<b>SRH</b>	Prestar apoio técnico, administrativo e financeiro ao CNRH; coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos.	(órgão técnico)	Nacional
<b>Conselhos Estaduais</b>	Promover debates sobre recursos hídricos; arbitrar conflitos; estabelecer cobrança pelo uso do recurso.	Entidades públicas e privadas (correspondentes às do CNRH) e representantes municipais.	Estadual
<b>Comitês de Bacias</b>	Discutir sobre o uso múltiplo da água, outorga e cobrança do uso, enquadramento dos corpos d'água;	Representantes dos níveis federal, estadual e municipal, usuários e organizações civis cujos territórios se situem,	Estadual

	desenvolver ações para melhoria ambiental.	ainda que parcialmente, em suas áreas de atuação.	
<b>Agências de Águas*</b>	Cobrar pelo uso dos recursos, gerir os recursos oriundos dessa cobrança, constituindo, de fato, secretarias executivas dos Comitês.	(órgão técnico)	Regional/local
<b>Consórcios Intermunicipais</b>	Implantar políticas públicas para a gestão dos recursos hídricos.	Prefeituras, associações de usuários, órgãos de pesquisa e estudo.	Regional/local

\* Instâncias inexistentes antes da Lei 9.433/97.

Fonte: Pires do Rio et al. (2004)

Feita esta reconstituição da trajetória recente e das características institucionais do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, Foram entrevistados 37 atores centrais deste setor, que atuam no Governo Federal, em estados da Federação, em municípios, em organizações não-governamentais, em universidades, em empresas tomadas como usuárias do serviço de água e em movimentos sociais. A seguir, foram resumidas as principais questões apresentadas neste survey, divididas por temas e não por tipo de ator. Tais temas vão estruturar as conclusões do diagnóstico.

#### **(a) O marco institucional-legal**

A maior parte dos entrevistados apontou para o fato de que as leis que criaram o sistema de gestão dos recursos hídricos no país são modernas, avançadas, dado que contam com duas características inovadoras em termos de gestão de políticas públicas: descentralização e participação popular. Outras políticas públicas também contaram com essas bases de sustentação no pós-1988, mas em nenhum caso existe uma estrutura que **ultrapassa os limites territoriais dos estados e municípios**: a participação e a gestão descentralizada são constrangidas pelos limites geográficos das divisões político-administrativas, o que não deveria ocorrer no caso dos recursos hídricos, justamente em função da instituição dos Comitês de Bacias. Mas para que esta institucionalidade seja efetiva, alguns problemas devem ser enfrentados, como veremos a seguir.

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

Outro aspecto apontado é a importância da legislação em termos de educação social, pois a legislação e a consequente institucionalização dos comitês, com participação da sociedade civil, gerou uma **maior conscientização da sociedade para com a questão dos recursos hídricos**. Nesse sentido, um dos entrevistados apontou para a importância do marco legal para *“internalização do uso da água pela sociedade de uma forma mais ampla.”*

Assim, para além da conscientização sobre o uso da água, a normatização enfatiza, via comitês, a importância da participação social:

*“O Sistema [Nacional de Recursos Hídricos] gerou motivação para participar em múltiplos atores: governos, setor empresarial (indústria principalmente) sociedade civil, numa área que não tinha tanta tradição de participação, como a Saúde. Isso é que é importante”.*

Por outro lado, a legislação não foi suficiente para equacionar alguns problemas, particularmente no que se refere ao próprio marco legal e também no que tange à criação de um sistema articulado de governança federativa. Dentre eles merece menção a subutilização de alguns dos instrumentos de gestão previsto na lei, em especial a cobrança pelo uso da água, **que ainda não é realidade na maior parte do país** e no qual foi colocada toda a expectativa de sustentabilidade financeira dos comitês. Uma fala resume bem esta visão:

*“A cobrança não está dando os resultados esperados, porque os recursos arrecadados não são suficientes para recuperação da bacia e não existe um entendimento deste recurso como contrapartida para conseguir empréstimos, financiamento, etc. “*

Outro aspecto problemático no **marco legal foi que ele não criou nenhum instrumento de controle da gestão do uso do solo**, de responsabilidade municipal, vinculando a gestão dos recursos hídricos ao ordenamento de uso do solo, aos planos diretores municipais. Assim, sugerem as afirmações dos entrevistados, *“os problemas da água que são relacionados à gestão e uso do solo continuam sendo gerenciados em outras arenas [que não às relacionadas aos recursos hídricos]”*. Como disse ainda outro entrevistado, *“A articulação mais importante não se processa: entre a gestão dos*

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

*recursos hídricos e a gestão urbana. A gestão territorial é a que se processa por meio do plano diretor. E quem pode fazer isso é o município.”* Como veremos adiante, a participação dos governos municipais é um dos gargalos do Sistema.

Ainda em termos de debilidades da legislação, foi apontada a sua fragilidade para lidar com **a questão da qualidade da água**, através do instrumento de enquadramento de corpos d’água, que alguns consideram tão frágil quanto a cobrança: *“A lei conseguiu garantir o monitoramento da quantidade de recursos hídricos, mas não sobre a qualidade, que é hoje o maior problema do estado”*.

A despeito das críticas, na visão dos entrevistados o sistema avançou, principalmente em termos de **construção institucional**, uma vez que pela primeira vez se tentou montar um sistema que efetivamente leva em conta a descentralização e a participação social, além de ter problematizado mais – ainda que não resolvido – o sentido sistêmico da gestão da Água.

Um dos entrevistados afirma que o modelo foi bem sucedido, mas precisa de ajustes para dar novos saltos:

*“O Sistema está numa fase de maturidade, que é quando começa aparecer a exaustão, já que começa a ter dificuldades para dar saltos de qualidade, pois agora se depara com novas dificuldade políticas e recuos”*

A consideração de que a lei foi um marco importante para a gestão de águas é praticamente unânime entre os entrevistados, mas a grande maioria também acredita que há necessidade de adequações, para que o SINGREH avance. Geralmente não apontam a necessidade de novas leis ou de mudanças profundas na 9.433/97, mas sim uma real implementação das normas já existentes.

*“O problema não é lei, ela constitui grande avanço, porque ampliou a consciência sobre o uso da água. Ao contrário, cada Estado deve buscar a melhor forma de atender a sua especificidade. A lei apenas orienta, institui parâmetros.”*

*“Eventualmente deveria ter mudanças legais, não que tudo se resolva com leis, pelo contrário há excesso de leis no Brasil, tentaria primeiro resolver as*

*coisas por mecanismos simples, desburocratização, de deixarmos de ter cartórios da água, deixarmos de ter instituições que se preocupem menos com carimbo e quantidade de papel, mas mais com substância. Antes de mudança de lei buscaria mudanças de procedimentos.”*

### **(b) Financiamento**

Um dos aspectos quase consensual entre os atores entrevistados quanto aos avanços e entraves encontrados na implementação da política foi **adificuldade de se instituir os instrumentos de cobrança pelo uso da água**, aspecto central no que diz respeito ao financiamento dos comitês. Alguns estados, como São Paulo, já instituíram a cobrança em algumas bacias, mas isso não se aplica a maioria dos estados. Mas a dificuldade também está em como realizar o gasto advindo de tais recursos. Assim, alguns entrevistados apontam para o fato de que *“a ANA precisa dar mais autonomia para o gasto do dinheiro”*. É necessária, enfim, **maior autonomia financeira para os comitês**. Esse aspecto foi reforçado por outros atores, que afirmaram que *“os comitês não têm independência financeira”*.

*“O comitê se constitui num espaço de discussão territorial para além da gestão da água. Cria-se uma visão de território muito interessante. No entanto, o resultado ainda é muito ruim. Os Comitês são muito frágeis, apesar de fundamentais. Ele não avança porque é como um adolescente que o pai não quer cortar o cordão umbilical. Para crescer, precisa de mais autonomia, inclusive financeira. Como está, não avançará mais.”*

*“A cobrança já foi difícil de implementar, onde ela existe não está se conseguindo gastar. Vamos ter que encontrar uma forma de ou flexibilizar a utilização desse recurso, ou uma outra forma inteligente de fazer as coisas.”*

Além disso, os atores apontam para o fato de que **os recursos gerados pela cobrança são insuficientes para a gestão dos recursos hídricos**, principalmente em função do fato de que quem decide sobre a definição do valor cobrado são justamente aqueles que terão que pagar por ela. Soma-se a este fato a questão que nem sempre tal

instrumento é adequado **para algumas Regiões do país**. Conforme disse um dos entrevistados:

*“Coloco em dúvida apenas o instrumento da cobrança como o único instrumento adequado para a sustentabilidade do Sistema, dada a diversidade do Brasil, com diferentes dinâmicas econômicas nas diferentes Regiões”.*

A percepção acerca da escassez de recursos, entretanto, não é regra entre os entrevistados. Pelo fato de alguns estados utilizarem o recurso advindo dos *royalties* ou de compensação por áreas alagadas por hidrelétricas para financiamento do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, diferentes atores apontaram para a **existência de recursos suficientes, mas mal utilizados**, ou por falta de coordenação com as demais políticas, ou por falta de capacidade técnica para a apresentação de projetos, ou ainda pela ausência de um modelo de gestão adequado. Portanto, nem sempre há um problema de recursos, mas quase sempre há um problema de eficiência e efetividade.

### **(c) Relações intergovernamentais**

Na gestão dos recursos hídricos, a **ANA é apontada como um órgão com um papel tênue na política**, muito em função da não priorização da política de recursos hídricos pelo Governo Federal, segundo alguns atores. Ela poderia, para esses atores, ter um papel mais ativo no sentido de **promover a capacitação e dar maior suporte técnico a estados e municípios**: *“A União teria o papel de ajudar os Estados e Municípios no processo de capacitação para que possam obter mais recursos e desenvolver seus projetos”.*

Segundo os entrevistados, o **Ministério do Meio Ambiente é também um ator ainda pouco presente na política**, não apenas, mas também em função da escassez de recursos, especialmente para os recursos hídricos. Ainda sobre o Ministério do Meio Ambiente, surgiu no discurso dos atores a necessidade de a política de recursos hídricos desse Ministério se coadunar mais com a política do Ministério da Integração Nacional, o que, conforme os entrevistados, não ocorre como deveria atualmente. Há, na definição concisa de um dos entrevistados, uma descoordenação ministerial em relação ao tema:

*“Há uma desconexão muito grande entre os Ministérios que cuidam dessa questão, como o Ministério das Cidades, que cuida da Saneamento Básico, o*



A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

*da Integração, que trata de transposição de rios, e a ANA, de tal maneira que o projeto de transposição que estava parado, a obra, que agora parece ter sido retomada, não se tem ainda ideia de para onde vai a água e como ela será usada. Isso é uma questão de governança”.*

Em termos de **coordenação com as ações dos demais ministérios**, aventou-se a possibilidade de uma articulação também com o Ministério de Minas e Energia: “A ANA podia ser uma instituição mediadora na integração dos ministérios em torno do tema dos recursos hídricos”.

Os estados têm papel central na política de recursos hídricos, dado que a eles compete a dominialidade das águas, com exceção das bacias interestaduais. No entanto, **as atuações estaduais são muito heterogêneas**, reproduzindo em parte a própria desigualdade federativa, mas também representando a importância que a política de Recursos Hídricos tem em cada um deles. “*Alguns estados estão evoluindo e outros ‘involuindo’*”, conforme afirmou um dos entrevistados.

Somado a isso, embora seja percebido como o ator mais relevante para a articulação dos municípios na gestão dos recursos hídricos, **os estados não têm contribuído no assessoramento aos municípios e na articulação/coordenação das ações locais:**

*“O estado é ator mais importante. Se não houver estados fortes nesta questão, não avança. O estado também tem o grande papel de agregar os municípios no sistema, que é um ator importante, mas ausente nessa discussão”.*

Para alguns dos entrevistados, **os municípios são subutilizados no sistema**, o qual “*não conseguiu se vender para os municípios, que poderiam ser os responsáveis pela outorga pelo uso da água. Não tem sentido a ANA mandar gente lá de Brasília para isso*”. Assim, apontaram para a possibilidade de a ANA criar **convênios com os municípios para que eles cuidem da outorga pelo uso da água**, já que são eles que podem acompanhar se a água está sendo de fato utilizada adequadamente.

*“Municípios deveriam ser os agentes da implementação de políticas públicas visando à preservação dos recursos hídricos, lembrando que são responsáveis pelo destino do esgoto doméstico do seu território e pelo abastecimento de água, em sua maioria. “*

Outro aspecto enfatizado quanto à participação dos municípios no sistema é o da **baixa capacidade técnica de muitos municípios**, ainda que pese o fato de que não possuem competência constitucional na gestão dos recursos hídricos.

*“Sem o estado, os municípios pequenos não conseguem se articular para a gestão dos recursos hídricos. Como eles não possuem técnicos capacitados, já que as discussões envolvem um conhecimento técnico muito específico e sofisticado, as discussões no âmbito do comitê andam menos do que deveriam e poderiam. Nesse cenário, acabam predominando os interesses dos usuários mais fortes e organizados”.*

Não apenas a ausência de capacidade técnica dificulta a participação mais ativa dos municípios nos comitês. Outro aspecto salientado é o fato de que **os comitês não possuem capilaridade em municípios mais distantes**. No Ceará, onde as reuniões dos comitês acontecem na capital, criaram comissões gestoras locais, com vistas a aumentar a capilaridade do sistema, alcançando os municípios mais distantes da capital e/ou menores.

Em que pese as dificuldades dos municípios, especialmente dos menores, compete a eles a **gestão do uso do solo e outras questões urbanas**, com impactos sobre os recursos hídricos. Assim, salientam os entrevistados a necessidade de adequação dos planos diretores municipais aos planos de bacia.

Não obstante a importância dos municípios no tocante à gestão da ocupação e uso do solo, é preciso sempre lembrar que **a gestão dos recursos hídricos deve ser regional, e não local**.

Enfim, quanto à cooperação intergovernamental, é consensual entre os atores o fato de que **a gestão dos recursos hídricos deve ser, necessariamente, cooperativa entre os níveis de governo**. Entretanto, esta não é a realidade no país, como aponta um discurso emblemático:

*“As relações intergovernamentais nem sempre são cooperativas, senão já haveria um pacto federativo pela água há muito tempo, mas [não são cooperativas] muito por conta de uma fragilidade federativa”.*

Por outro lado, alguns atores apontaram para o fato de que estão aumentando as **experiências de cooperação intergovernamental**.

*“Parece que houve a percepção de que as políticas de Governo no nível federal só serão implementadas com a participação dos estados e as políticas estaduais só funcionarão se houver o fortalecimento para a participação municipal”.*

*“Sobre o conceito de bacia hidrográfica ir além da delimitação territorial, entendo que há desafios, pelo fato de sermos um país federado, a divisão por bacia hidrográfica vir somar-se a divisão por município, estado e União. Isso em alguns casos gera conflito e em outros é um desenho que contribui para uma maior integração regional; por exemplo, a bacia do rio Itajaí, em que o comitê de bacia propiciou uma maior integração entre os municípios.*

Além da delimitação da atuação e interrelações dos três níveis de governo, o Sistema ainda não deu conta de outra problemática federativa: o tratamento diferenciado que as Regiões deveriam ter tido, uma vez que o país é marcado por heterogeneidades que não só se encontram no bloco das disparidades econômicas/sociais/políticas/culturais, mas que também relacionam-se com questões de conformação física do território. Assim, **necessidades regionais do Norte e Nordeste não foram contempladas**, segundo a visão de alguns atores, conforme pode-se perceber pelas falas em destaque:

*“O problema maior da lei é que não há uma percepção clara da diversidade do país, não tem consciência da seca do Nordeste. Não tem clareza da gestão de águas em lugares em que há escassez. As orientações na legislação são pautadas, sobretudo, pela forma de compreensão que o centro sul do país possui sobre a política de recursos hídricos.”*

*“A lei foi pensada para a gestão da escassez, e não para o caso do Amazonas, em que a questão é de abundância. (...) Se tivesse que fazer mudanças na lei, criaria um capítulo específico para lidar com a peculiaridade do estado (gestão da abundância)”.*

*“As regiões do Nordeste e da Amazônia não podem ser tratadas da mesma maneira que o Centro-oeste, Sul e Sudeste. A parte costeira também tem a sua particularidade e precisa ter um olhar diferenciado”.*

**(d) Participação social e accountability**

Um dos aspectos mais apontados pelos atores entrevistados é o fato de que **a participação social está burocratizada em excesso**, em muitos casos apenas com o intuito de cumprir uma obrigação legal, sem o envolvimento necessário com a política e com as discussões que são feitas nos comitês.

*“Para que a sociedade civil participe é necessário maior divulgação. Se as grandes ONGs não estão interessadas em participar dos Comitês, as pequenas não têm condições de participar”.*

*“A sociedade civil não está suficientemente organizada, para isso o Estado precisa assumir o papel indutor desse processo. O Estado precisa fomentar a participação de todos”.*

E, pelas falas, pode-se perceber que a qualificação da sociedade civil passa pela educação e conscientização sobre, por um lado, a **importância que a sociedade civil tem nos processos participativos** e, por outro, na **importância do tema da água e da necessidade de preservação dos recursos hídricos**.

*“A sociedade civil não está envolvida com essa discussão, está envolvida em discussões como poluição dos grandes rios, como o Tietê, mas o envolvimento maior na questão dos Recursos Hídrico como um todo não. A ideia de que a água não acaba nunca distancia a sociedade dessa discussão”.*

Todavia, apesar das dificuldades encontradas para a participação da sociedade civil, não deixa de ser reconhecida a sua **importância para o funcionamento do sistema**:

*“(…) é graças a sociedade civil que as coisas funcionam. Em Santa Catarina os comitês nasceram de baixo pra cima, a sociedade civil procurou o governo para criar o comitê.*

*Ela tem participado muito da discussão. É o que tem sustentado e levado pra frente, apesar da centralização de poder”.*

#### **(e) Capacidade técnica das burocracias**

No que tange às capacidades das burocracias, percebe-se claramente a dificuldade de estados e municípios em lidar com a gestão dos recursos hídricos, para o que são necessários **profissionais qualificados e permanentes**, o que não é realidade na maior parte do país:

*“Nos municípios, o quadro é bastante complicado, em função da carência de pessoal qualificado para o acompanhamento da política de recursos hídricos, licenciamento ambiental e discussões dos rumos da política. Por outro lado, o governo federal conta com uma burocracia muito qualificada”.*

Sobre a **política de capacitação do sistema**, existe uma fraca capacitação técnica voltada para a burocracia: *“A ANA tem preocupação em qualificar os gestores, mas pela ausência de prioridade nos estados, há poucos gestores capacitados nas secretarias, sendo reféns de um quadro reduzido; os estados tendem a priorizar as áreas de maior visibilidade política.”*

#### **(f) Lugar da política na agenda das políticas públicas**

A grande maioria dos entrevistados apontou para o fato de que **a política de recursos hídricos não é prioritária no país**, nem quando comparada com as demais políticas públicas, nem quando observada dentro da área de meio ambiente propriamente dita, apesar dos avanços gerados pela institucionalização do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Neste sentido, também aparece, entre os entrevistados, a importância de ver a Política de Recursos Hídricos como transversal às outras políticas:

*“Outras políticas públicas avançaram muito mais do que a de recursos hídricos. Isso porque a questão ambiental ainda não é percebida pela sociedade como uma questão imediata e menos ainda o é a questão dos recursos hídricos em seus vários aspectos – qualidade da água, problemas gerados pela ocupação desordenada de áreas de mananciais etc.”.*

É unânime a visão dos atores de que a política de recursos hídricos não é priorizada pelos governos dos diferentes níveis, o que certamente ajuda a explicar as dificuldades que o desenvolvimento do sistema nacional vem enfrentando para a efetiva gestão descentralizada e participativa.

## **RESUMO DO DIAGNÓSTICO: AS BASES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

A análise do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, a partir de sua trajetória e funcionamento institucional, bem como pela visão de atores estratégicos, se acrescida dos estudos sobre outros sistemas de políticas públicas brasileiras (Cf. ABRUCIO, FRANZESE & SANO, 2010), nos levaria, de forma resumida, a colocar os seguintes aspectos como pontos que devem ser levados em conta para melhorar a governança do setor:

- (a) O modelo institucional vai além da necessária Lei geral do sistema, envolvendo ainda a **renovação e o aperfeiçoamento legislativo constante do modelo**, bem como deve ter um papel importante o órgão regulador para garantir a efetividade do arcabouço legal;
- (b) A ideia de Sistema envolve não só um aparato normativo, mas sobretudo a montagem constante de uma **coalizão de apoio** ao seu funcionamento;
- (c) 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/Regiões e suas políticas;
- (d) A **capacitação da burocracia subnacional** é fundamental para o sucesso dos sistemas de políticas públicas. O fato é que na maioria dos estados e municípios não há funcionários capacitados – e em número suficiente – para lidar com a complexidade desta política. Nesta mesma linha, ressalte-se que o Governo Federal tem atuado bem menos que o necessário para criar tais capacidades institucionais no plano local, e que os governos estaduais pouco fazem para capacitar os municípios na área de Recursos Hídricos;

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

- (e) O desenvolvimento da **articulação intersetorial** é peça-chave para o sucesso das políticas de Recursos Hídricos. Aqui falta tanto a articulação entre os Ministérios como entre as Secretarias no plano subnacional;
- (f) A criação de uma **gestão baseada em metas e indicadores** é essencial num 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 dos resultados;
- (g) Devem ser fortalecidos os fóruns federativos existentes (como os Fóruns de Comitês) e haver o incentivo para criar outros, dada a importância das **arenas horizontais e verticais de articulação dos níveis de governos**, seja para aumentar a legitimidade das políticas, seja para aumentar a cooperação federativa, seja ainda para garantir um bom fluxo da formulação à implementação;
- (h) Os **estados devem assumir mais fortemente um papel de coordenação** das políticas públicas, criando um novo tipo de relacionamento com os municípios, em termos de assessoramento técnico e, sobretudo, de articulação dos governos locais;
- (i) Os **governos locais devem ser auxiliados** no processo de reforço de suas capacidades institucionais na área de Recursos Hídricos e no que tange ao capital social de seus cidadãos. Sem burocracia qualificada e sociedade civil fortes no plano local, o Sistema perde grande parte de sua vitalidade;
- (j) A **União** deve se preparar para exercer as funções de formulador de planos nacionais – com a participação dos outros níveis de governo –, de indutor de transformações institucionais no plano subnacional, de financiador para garantir condições básicas às políticas e para reduzir a desigualdade entre os entes, articulando ações com estados e municípios. Reforce-se aqui a necessidade de mais aportes de recursos técnicos e financeiros por parte do Governo Federal, para reduzir as assimetrias federativas e criar capacidades institucionais no plano subnacional;
- (k) Os governos devem desenvolver capacidades de **articulação com a sociedade** e de pedagogia cidadã, para melhorar o processo de participação social. Esta

A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

questão é válida não só para os “usuários mais diretos” do Sistema, mas também para o conjunto da sociedade;

- (1) O Sistema Nacional de Recursos Hídricos já produz, hoje, boas soluções de políticas públicas em várias de suas partes, porém, não tem nenhum instrumento de disseminação de práticas e propostas exitosas, nem de avaliação constante dos resultados da política.

Tais mudanças e aperfeiçoamentos poderiam consolidar uma boa governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, dando-lhe um caráter efetivamente sistêmico, de modo a fazê-lo mais compatível com os enormes desafios que tem pela frente. Obviamente que é preciso fazer uma discussão entre os atores relevantes do Sistema de cada um destes pontos, para então propor medidas mais específicas.

As cinco dimensões do modelo de Governança proposto inicialmente (Figura 1) poderiam ser adotadas como balizadores da discussão das propostas. Isto é, seria preciso discutir os seguintes aspectos: **ambiente institucional (qualidade da legislação, efetividade e qualidade da regulação), capacidades estatais (recursos financeiros, qualidade da burocracia e atuação coordenada dos órgãos governamentais), instrumentos de gestão (planejamento, metas, monitoramento, indicadores e avaliação das políticas públicas), relações intergovernamentais (lógica sistêmica, fóruns federativos, autonomia dos entes, mecanismos indutores de cooperação e coordenação, além de flexibilidade e inovação por parte dos entes) e interação Estado-sociedade (articulação com os órgãos de controle, canais de participação e inclusividade/participação cidadã).**

Assim, além de ter como base os 12 pontos sintéticos do diagnóstico, poderia ser produzido um **termômetro de Governança** para cada uma das questões presentes nas cinco dimensões do modelo apresentado. **Este termômetro registraria cinco situações para cada um dos aspectos: inexistente, incipiente, regular, boa e ótima.** Não basta colocar cada questão dentro do termômetro; é fundamental dizer as razões desta situação e apresentar possíveis propostas para corrigir, ao longo do tempo, os problemas existentes, melhorando a Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Para realizar esta discussão, propõe-se um debate com os atores estratégicos do setor, inicialmente feita com os entrevistados pela pesquisa, em uma Oficina de



A GOVERNANÇA DO SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: DIAGNÓSTICO E CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

trabalho. Este debate poderá, inclusive, aperfeiçoar os aspectos do termômetro de Governança proposto por esta pesquisa. O fundamental é que este processo se repita em outros fóruns, para o aperfeiçoamento e legitimação das ideias.

Ao final, feito o termômetro e o planejamento da atuação para aperfeiçoar a Governança, seria fundamental constituir uma estrutura para monitorar a luta pela implementação deste modelo. Por isso, a presente pesquisa propõe que seja criado um Observatório da Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que tenha instâncias para participação de todos os atores relevantes e possa receber múltiplas fontes de recursos, mas que seja independente e tenha uma equipe técnica permanente, capaz de atualizar e mobilizar o processo em torno do 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.