



WWF

BRA

2013



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

Escola de Administração
de Empresas de São Paulo



FGV

GVceapg
Centro de Estudos de Administração
Pública e Governo da EAESP

Programa
pela Água | HSBC 

RESUMO EXECUTIVO

A BOA GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS:

UMA PROPOSTA DE INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA
NACIONAL DE GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS - SINGREH

EXPEDIENTE

Secretária geral do WWF-Brasil

Maria Cecília Wey de Brito

Superintendente de conservação do WWF-Brasil

Michael Becker

Coordenador do Programa Água para a Vida do WWF-Brasil

Glauco Kimura de Freitas

Coordenador da Iniciativa Água Brasil do WWF-Brasil

Samuel Roiphe Barreto - coordenou o tema de governança na 1ª fase do Programa Água Doce

Coordenação do Estudo de Governança das Águas pelo WWF-Brasil

Angelo José Rodrigues Lima – Analista de Programa de Conservação

Relatoria e Sistematização das Oficinas

Francisco Carlos Bezerra e Silva

Realização WWF-Brasil e Fundação Getúlio Vargas

Texto do resumo

Angelo José Rodrigues Lima

Francisco Carlos Bezerra e Silva

Diagramação

Cadu Peliceli

Revisão

Frederico Brandão - WWF-Brasil

Esta publicação foi concebida graças ao estudo e pesquisa de governança realizado e coordenado por Fernando Luiz Abrucio¹ com a colaboração de Vanessa Elias de Oliveira².

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

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

APRESENTAÇÃO

Este documento é uma contribuição ao fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh) por meio da proposição de ferramentas voltadas para o monitoramento de sua governança.

Representa um passo inicial para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento das capacidades estatais em gerir com qualidade os recursos hídricos do país e também de articular e mobilizar outros atores estatais e sociais nesse processo .

O processo envolveu uma pesquisa nacional e um estudo sobre governança que, por sua vez, orientou a realização de duas oficinas de especialistas. A proposta aqui apresentada constitui-se um ponto de partida visando seu maior aprofundamento.

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

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



Fernando Abrucio (FGV) apresentando o resultado da pesquisa na 1ª Oficina.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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

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

Trata-se de um estudo onde as bases teórico-conceituais sobre o tema da governança são complementadas por uma pesquisa realizada junto a 37 atores relevantes, tanto vinculados diretamente ao Singreh quanto a outros que influenciam o Sistema, constituindo a base conceitual deste documento.

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

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

Diante disso, o WWF-Brasil volta a incentivar o debate sobre a governança do Singreh, agregando neste documento alguns componentes essenciais para o seu desenvolvimento: os conceitos, as análises e as proposições.

O QUE É GOVERNANÇA?

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

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



Participantes da 1ª Oficina realizada em São Paulo.



CONCLUSÕES DA PESQUISA REALIZADA PELA FGV/WWF-BRASIL

A pesquisa realizada em 2011/2012 entrevistou 37 atores estratégicos, os quais ocupavam postos em diversos níveis dentro do sistema, e buscou, como parte do desenho da investigação, uma diversidade de opinião entre eles. Por meio dessa pesquisa qualitativa. Veja o resumo no quadro abaixo:

Marco institucional legal	<ul style="list-style-type: none">• A lei inova na medida em que cria uma estrutura de gestão que ultrapassa os limites territoriais dos estados e municípios: a bacia hidrográfica.• O sistema favorece uma maior conscientização da população sobre a importância das questões relacionadas aos recursos hídricos.• A implementação dos instrumentos de gestão ainda caminha com lentidão, em particular a cobrança e o enquadramento.• O arcabouço legal não interfere no controle sobre a gestão do uso do solo.• Também não considera a diversidade físico-territorial da Federação.• Não definiu incentivos para a participação dos municípios.
Financiamento da Política	<ul style="list-style-type: none">• Dificuldades de implementar a cobrança como instrumento para o financiamento dos comitês.• Os recursos gerados pela cobrança são insuficientes para a gestão dos recursos hídricos.• A cobrança precisa ser adequada à diversidade regional do país.• Há má utilização dos recursos existentes devido à falta de coordenação entre as políticas.• Dificuldades com a criação das agências de bacia e da utilização por estas dos recursos advindos da cobrança.• Os comitês não têm independência financeira.• Não há previsão de recursos federais para as políticas regionais de recursos hídricos.

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

Papel dos governos estaduais	• As atuações são muito heterogêneas, reproduzindo em parte a desigualdade federativa e as distintas capacidades técnicas.
	• A oscilação na priorização dada pelos diferentes governos demonstra que os sistemas estaduais ficam à mercê das mudanças políticas dos governos.
	• Alguns estados já conseguiram consolidar sistemas de difícil reversão.
	• Poucos evoluíram na criação de instrumentos específicos para suas peculiaridades regionais.
	• Os estados contribuem pouco para agregar os municípios ao sistema.

Papel dos governos municipais	• Os municípios são subutilizados nos sistemas. Poderiam ser mais bem utilizados através de delegações para outorga e fiscalização.
	• Baixa capacidade técnica.
	• Os comitês não possuem capilaridade em municípios mais distantes.
	• Os municípios possuem a prerrogativa da gestão do solo, elemento estratégico para a gestão da água.
	• Há necessidade de diálogos entre os planos de bacia e os planos diretores municipais.

<p>Formas de participação da sociedade e accountability (“prestação de contas”)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A participação social está excessivamente burocratizada. • A qualificação passa pela educação e conscientização sobre o tema e a importância que a sociedade tem nos processos participativos. • Há reconhecimento de que a participação social é importante para o sistema, embora venha sendo fragilizada por diversos motivos: auto-interesse de alguns setores, nível técnico de algumas discussões, entre outros.
<p>ANA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecida a grande importância da agência da o sistema. • Há críticas à postura centralizadora. • Não há clareza do papel da ANA para alguns setores do sistema, notadamente com relação a SRHU. • Há distanciamento entre o papel da ANA e os Comitês de Bacias.
<p>Lugar da política na agenda das políticas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A política de recursos hídricos não tem sido prioritária no país.
<p>Gestão da política (capacidade técnica da burocracia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Há dificuldades de estados e municípios em lidar com a gestão dos recursos hídricos diante da fragilidade nos seus quadros funcionais. • Existe uma fraca capacitação técnica voltada para a burocracia. • Há necessidade de capacitação também da participação social e de educação social.

© wwf-brasil / Glauco Kimura de Freitas



Da esquerda para a direita: José Machado (ex-Presidente da ANA), Fernando Abrucio (FGV) e Samuel Barreto (WWF-Brasil).

GOVERNANÇA - O QUE ACOMPANHAR

Os dados da pesquisa foram apresentados a 31 pessoas, entre acadêmicos, tomadores de decisão e formuladores de políticas, membros de organizações não-governamentais e militantes da área de Recursos Hídricos, nos dias 24 e 25 de abril, na Fundação Getúlio Vargas (FGV), em São Paulo. A partir do debate, produziu-se um termômetro que

identifica a situação a qual se encontra a política de Recursos Hídricos em cinco dimensões estruturais do seu sistema de governança.

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

Neste resumo executivo estamos apresentando a proposta de indicadores que foram resultados das duas oficinas.

O que é importante acompanhar: Questões importantes que devem orientar o monitoramento.

ALGUNS INDICADORES PROPOSTOS

DIMENSÃO DA GOVERNANÇA	ASPECTOS DA GOVERNANÇA	O QUE PRETENDE VERIFICAR	INDICADORES SUGERIDOS	FONTES
Ambiência Institucional	Efetividade da legislação	O desenvolvimento e reconhecimento legal de adequações de instrumentos e colegiados de recursos hídricos.	Grau de adequação da lei às diferentes realidades federativas: () Totalmente; () Com adaptações; () Não aplicável.	Regulamentações legais pelo CNRH e CERH
	Importância do tema na agenda pública	Se o tema água e as diretrizes, metas e recomendações do Singreh estão sendo incorporados nos debates das políticas de desenvolvimento formuladas ou em formulação.	Grau de inclusão do tema água (diretrizes, metas e recomendações do Singreh) nos debates das políticas de desenvolvimento.	Análise da pautas e relatórios dos Conselhos Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos. Análise de pautas e relatórios dos principais Conselhos de políticas de desenvolvimento e infraestrutura.
	Participação dos municípios	Como cresce a apropriação da agenda da água.	Quantidade de ações relacionadas à gestão de recursos hídricos desenvolvidas	Planos e leis municipais
		A participação qualificada na gestão dos recursos hídricos.	Compromissos assumidos pelos municípios nos colegiados.	Atas e relatórios dos Conselhos e Comitês
	Se a participação municipal vem sendo regulamentada através de instrumentos normativos do Singreh.	Instrumentos legais de gestão do sistema incorporando a participação municipal	Conjunto de leis e regulamentações	

DIMENSÃO DA GOVERNANÇA	ASPECTOS DA GOVERNANÇA	O QUE PRETENDE VERIFICAR	INDICADORES SUGERIDOS	FONTES
Capacidades Estatais	Atuação Coordenada dos Órgãos governamentais	A articulação entre a política de recursos hídricos e as políticas municipais relacionadas.	Grau de absorção das diretrizes e metas dos planos de bacias nos planos diretores municipais (e vice versa).	Análise comparativa dos planos de bacias e planos diretores Municipais.
		A articulação entre a política de recursos hídricos e as políticas setoriais relacionadas.	Grau de absorção das diretrizes e metas dos planos nacional e estaduais de recursos hídricos nos planos de desenvolvimento sócio econômico e setoriais.	Análise comparativa dos planos nacional e estaduais e planos de desenvolvimento de outros setores afins.
		Se está acontecendo o acompanhamento e coordenação do Sistema através de um organismo executivo vinculado ao CNRH constituído de forma colegiada com representação dos estados.	Ações coordenadas pelo organismo coordenador do sistema.	Atas de reuniões e relatórios de acompanhamento do organismo.
	Qualidade da burocracia	Se a equipe técnica do órgão gestor encontra-se adequada quantitativamente e qualitativamente ao estágio de avanço da implementação da gestão.	Composição da equipe de recursos hídricos do órgão gestor (quantidade e qualificação).	Pesquisa junto aos órgãos gestores
	Recursos financeiros	Se existe e está sendo operado um fundo voltado para a gestão dos recursos hídricos	Receitas aplicadas em gestão por um fundo nacional de recursos hídricos	Relatórios de execução financeira
		Se o recursos da CFURH distribuídos aos estados e municípios estão sendo aplicados em ações voltadas para a gestão de recursos hídricos.	Ações implementadas com recursos da CFURH.	Análise da aplicação nos estados e municípios dos recursos da CFURH
		Identificação nas rubricas dos planos plurianuais dos recursos que serão destinados a recursos hídricos e áreas afins, considerando as prioridades dos respectivos planos de recursos hídricos.	Execução de recursos destinados nos PPA para recursos hídricos. / execução orçamentária	Análise dos planos plurianuais da união e dos estados
		A execução do planejamento.	Recursos repassados entre órgãos e setores (aplicados)/recursos planejados	Relatórios de execução financeira

DIMENSÃO DA GOVERNANÇA	ASPECTOS DA GOVERNANÇA	O QUE PRETENDE VERIFICAR	INDICADORES SUGERIDOS	FONTES
Instrumentos de gestão	Indicadores	A existência de indicadores que auxiliem no monitoramento das ações	Disponibilização dos indicadores no planejamento	Análise de documentos: planos e relatórios de acompanhamento dos planos existentes
	Monitoramento	A existência e a periodicidade de monitoramento.	% de ações de monitoramento executado em um período pré-determinado	
	Monitoramento e Avaliação	A efetividade do monitoramento – se as necessidades de correção constatadas estão sendo incorporadas ao planejamento.	% de recomendações resultantes de avaliação incorporados no planejamento	
	Planejamento	A execução do planejamento	Metas implementadas/ metas previstas	

DIMENSÃO DA GOVERNANÇA	ASPECTOS DA GOVERNANÇA	O QUE PRETENDE VERIFICAR	INDICADORES SUGERIDOS	FONTES
Interação estado - sociedade	Qualificação da participação	Se a informação disponibilizada aos participantes dos colegiados está sendo absorvida de forma satisfatória.	O índice de satisfação dos integrantes de colegiados disponibilizada.	Pesquisas de satisfação
		A existência de campanhas institucionais de formação incentivando a participação no Sistema.	Quantidade de campanhas veiculadas em meios de comunicação.	Pesquisas junto aos órgãos gestores e agências de bacias
		A implementação de projetos, ações, deliberações sendo monitorados e avaliados pelos organismos colegiados.	Quantidade de projetos, ações e deliberações implementados e avaliados	
	Canais de participação	Se a participação nos órgãos oficiais do Singreh está sendo efetiva.	Grau de cumprimento das atribuições legais pelos Colegiados	Relatórios anuais dos colegiados

DIMENSÃO DA GOVERNANÇA	ASPECTOS DA GOVERNANÇA	O QUE PRETENDE VERIFICAR	INDICADORES SUGERIDOS	FONTES
Relações intergovernamentais	Articulação inter e intra setrorial	Se há definição de ações conjuntas entre os diversos setores afins.	Quantidade de metas comuns aos diversos sistemas em implementação	Relatórios de acompanhamento de planos e programas intersetoriais
		Se a participação dos demais setores afins está sendo efetiva na definição de ações conjuntas.	% de representação de outros setores públicos nos CERH.	Atas dos conselhos estaduais
		Se a participação dos representantes do setor de recursos hídricos está sendo efetiva na definição de ações conjuntas.	% de representantes dos órgãos gestores de recursos hídricos em colegiados de outras políticas públicas indispensáveis à gestão de RH.	Atas dos conselhos setoriais
	Fóruns Federativos	Se os fóruns existentes estão cumprindo o papel de articular pactos entre os seus membros.	Quantidade de ações pactuadas em implementação anualmente.	Relatórios dos conselhos

RECOMENDAÇÕES PARA UM SISTEMA DE MONITORAMENTO

Tanto a pesquisa quanto as oficinas apontaram que a estrutura mais adequada para o monitoramento da governança do Singereh ocorra por meio da instituição de um observatório de governança das águas.

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

e aperfeiçoamento do Singereh.

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

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

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

a) Adesão de um conjunto de instituições membros que terão, entre outras, a tarefa de manter o organismo em funcionamento.

b) Definição de uma instituição formal: modelo de organização, estatuto, estruturação funcional entre outras formalidades.

c) Formação de equipe mínima.

d) Definição de plano de trabalho, orçamento e fontes de receita.

e) Formalização dos instrumentos de financiamento com as entidades mantenedoras.

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



Participantes da 2ª Oficina realizada em Brasília.

PARTICIPANTES DAS OFICINAS

		1ª. Oficina	2ª. Oficina
Albano Araujo	TNC – The Nature Conservancy	X	
Adriana Lustosa	SRHU/MMA		X
Ana Cristina Mascarenhas	Odebrecht/EEP	X	
Ângelo José Rodrigues Lima	WWF-Brasil	X	X
Beate Frank	Santa Catarina - Autonomo	X	
Carla Caruso	USP – Laboratório de Pesquisa	X	
Cleide Pedrosa	Minas Gerais - Autonomo	X	
Daniel Borges Nava	Governo do Amazonas	X	
Denise Pena	Consórcio Lagos São João		X
Fernando Abrúcio	FGV	X	
Francisco Carlos Bezerra e Silva	Moderador/Relator	X	X
Franklin de Paula Junior	MMA/SRHU	X	X
Glauco Kimura de Freitas	WWF-Brasil		X
João Bosco Senra	Catavento Projetos	X	
João Lúcio Farias	Cogerh	X	X
José Machado	Ministério da Integração Nacional	X	
Julio Tadeu Kettelhut	SRHU/MMA		X
Jussara Carvalho	SMA Sorocaba		X
Luiz Carlos Fontes	Universidade Federal de Sergipe	X	
Malu Ribeiro	SOS Mata Atlântica	X	
Marco Neves	ANA	X	
Maria Marli Ferreira	Secretaria de Meio Ambiente do Acre	X	X
Marília Melo	IGAM	X	X
Mário Dantas	Fórum Nacional de CBH	X	
Neusa Marcondes	SMA/SP	X	X
Oscar Cordeiro Neto	Universidade de Brasília	X	
Patrícia Boson	FIEMG	X	X
Paulo Paim	Rio Grande do Sul	X	
Pedro Jacobi	PROCAM/IEE/USP	X	
Percy Baptista Soares Neto	CNI	X	
Rodrigo Flecha	ANA	X	
Rosa Maria Mancini	SMA/SP	X	X
Rosana Garjulli	Com Senso CEG		X
Samuel Barreto	WWF-Brasil	X	
Vanessa Elias	UFABC	X	
Vanessa Empinotti	Procam USP		X
Vera Lúcia Teixeira	Comitê Médio Paraíba RJ		X
Victoria de Mello Arruda	SEMA Mato Grosso	X	
Viviane Nabinger	Comitesinos	X	

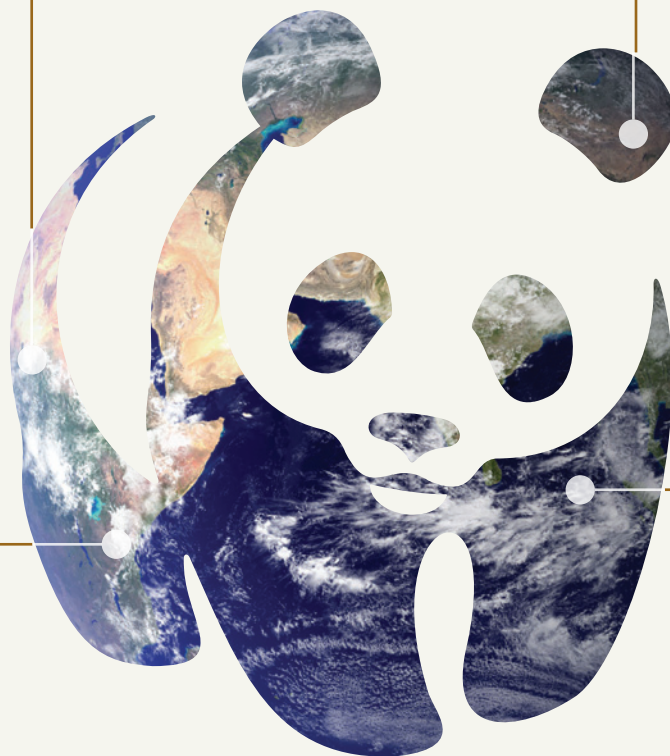
WWF-BRASIL EM NÚMEROS

79 MIL KM² DE ÁREAS EM BACIAS HIDROGRÁFICAS

do Pantanal, da Amazônia e da Mata Atlântica com implantação de boas práticas de conservação e governança da água.

17 MILHÕES DE BRASILEIROS

mobilizados pelas campanhas de água e clima do WWF-Brasil.



70% DO ESGOTO TRATADO

na zona costeira da bacia do São João (RJ), beneficiando até 2 milhões de habitantes da região.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

aprimoradas ou criadas com efetiva participação social: Resolução sobre Água, Floresta e Solo no Conselho Nacional de Recursos Hídricos; 1º Plano Nacional de Recursos Hídricos; Plano Estadual de Recursos Hídricos do Acre, o primeiro da Amazônia.



Por que existimos

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

www.wwf.org.br