



# Reflexões & dicas

Para acompanhar a implementação dos sistemas de  
gestão de recursos hídricos no Brasil

Brasília, 2005

**Realização**

WWF-Brasil

Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas

**Organização**

Francisco Carlos Bezerra e Silva

Samuel Roiphe Barreto

Viviane Nabinger

**Texto Final**

Francisco Carlos Bezerra e Silva

*(Baseado em discussão promovida pelo WWF-Brasil e Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, realizada e revisada por Ana Cristina Mascarenhas, Ângelo Lima, Donizete Tokarski, Flávia Gomes de Barros, Francisco Carlos Bezerra e Silva, Isidoro Zorzi, João Lúcio Farias, Jussara Carvalho, Luiz Antônio Timm Grassi, Luiz Firmino, Luiz Roberto Moretti, Maria Lúcia Coelho Silva, Michael Becker, Paulo Renato Paim, Regina Greco, Rosa Maria Mancini, Rosana Garjulli, Samuel Barreto e Viviane Nabinger).*

**Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica**

Link Design

# S U M Á R I O

Apresentação **4**

Introdução **8**

## CAPÍTULO 1

Alguns Fatos na Trajetória da Participação da Sociedade na Gestão dos Recursos Hídricos **12**

## CAPÍTULO 2

As Dificuldades Encontradas **28**

## CAPÍTULO 3

Aspectos a Monitorar e Recomendações **32**

## CAPÍTULO 4

Possíveis Indicadores a Serem Utilizados no Monitoramento dos Sistemas **50**

Os Participantes **72**

Bibliografia Consultada **75**

A P R E S E N T A Ç Ã O



 Brasil é o país mais rico do mundo em termos de reservas hídricas, abrigando 13,7% da água doce disponível no Planeta. Possui, também, dois fenômenos ambientais globalmente singulares, o Pantanal, que é a maior área úmida continental do mundo, e na Amazônia, as maiores florestas inundadas. Igualmente importante, é sua biodiversidade aquática, uma das maiores do Planeta.

No Brasil, como na grande maioria dos países, os recursos hídricos estão no topo da agenda ambiental. Teoricamente, é fácil justificar o caso da água como um recurso natural essencial, porque sem ele não podemos viver. E por isso, a gestão da água é, possivelmente, a questão ambiental com maior poder de integração, pois afeta a todos os setores da economia e a todos os segmentos da sociedade.

Com a aprovação da Lei 9.433 (1997), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, a legislação brasileira, neste setor, tornou-se uma das mais avançadas do mundo, pois cria uma nova estrutura para a gestão destes recursos, incorpora fundamentos inovadores como a gestão descentralizada, processos participativos – envolvendo os diversos segmentos da sociedade – e novos instrumentos econômicos, que promovem a educação e o uso mais eficiente da água. Outro avanço deu-se em 2000, com a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, responsável, entre outras coisas, por implementar a nova Lei.

Diante desse novo arcabouço legal, a co-responsabilidade pelo planejamento da oferta e da demanda da água, ao definir o conjunto de entidades partícipes, suas atribuições, competências e níveis de articulação, materializa-se, nitidamente, na estrutura institucional encarregada de promover a implementação dos Sistemas de Recursos Hídricos.

Os Comitês de Bacias fazem parte dessas estruturas institucionais e integram, portanto, os Sistemas de Recursos Hídricos, sejam eles o Sistema Nacional ou os Sistemas Estaduais. São órgãos oficiais com atribuições legais dentro da administração pública e, em virtude de sua natureza jurídica de colegiado, reúnem as mais expressivas representações setoriais que atuam na bacia hidrográfica. Os Sistemas dispõem dos Comitês de Bacia como base para a promoção da gestão descentralizada.

Existem, atualmente, mais de cem comitês de bacias instituídos no País. Esses organismos refletem, em sua composição, as grandes diferenças locais e regionais (aspectos culturais, sociais, políticos e hidrológicos), podendo reunir interesses setoriais das grandes bacias nacionais (o Comitê da Bacia do São Francisco é um dos exemplos de comitê de grande área geográfica), das bacias transfronteiriças – envolvendo os países vizinhos –, ou mesmo de micro-bacias, passando por outros colegiados que discutem a gestão de bacias de grande importância econômica, e até de bacias de rios intermitentes da região semi-árida do País.

Os comitês, que surgiram ao longo de vários caminhos metodológico-político-institucionais, constituíram uma instância de articulação nacional, o Fórum Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas que, desde 1998, busca agregar os entes dos sistemas de gestão por meio de encontros nacionais anuais e, mais recentemente, na articulação dos comitês na discussão das políticas de recursos hídricos, tais como, propostas de mudanças na Lei 9.433 e a aproximação dos demais sistemas que interagem com as questões relacionadas às águas (saúde, saneamento, meio ambiente).

O papel das ONGs tem sido fundamental na busca de soluções para questões relativas à efetivação dos Sistemas de Recursos Hídricos. O WWF-Brasil criou o Programa Água para a Vida em 2001, que tem como objetivo geral contribuir para o atendimento das diversas demandas do uso de água pela sociedade e, ao mesmo tempo, garantir a integridade dos ecossistemas de água doce. Uma de suas linhas estratégicas é atuar para a implementação e aprimoramento das políticas públicas das instituições que atuam no setor de recursos hídricos.

O WWF-Brasil estabeleceu, com o Fórum Nacional dos Comitês de Bacia, uma ação conjunta para refletir sobre os fundamentos e o funcionamento das Políticas Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos, analisando os seus avanços e entraves. Buscou criar indicadores para subsidiar os Organismos de Bacia no monitoramento e avaliação do seu funcionamento e desempenho. Entre 1990 e 2004 foram desenvolvidos aproximadamente oitenta Planos de Bacia; porém, não se sabe qual o significado e a efetividade desses Planos, quais medidas foram implementadas, ou quais melhorias aconteceram com a sua implementação. Esse é um dos exemplos que mostra a necessidade de tais indicadores de desempenho.

É preciso enfatizar, ainda, que o Brasil é um país de dimensão continental, com inúmeras diferenças regionais, culturais, sociais e ambientais. Dessa forma, o trabalho que apresentamos aqui não tem a ambição de esgotar o assunto. Pelo contrário: pretende contribuir para a criação de uma cultura de monitoramento e avaliação entre os representantes que compõem os organismos de bacias. Cultura que deve ser vista, não como algo fiscalizatório ou punitivo, mas, sim, como um instrumento de gestão que auxilie na verificação dos resultados, das metas estabelecidas, das dificuldades encontradas, na comunicação com os diferentes setores da sociedade visando, assim, ao aprimoramento e funcionamento dos Sistemas de Recursos Hídricos.

Sistemas estes que podem ser um dos catalisadores do crescimento econômico, da mediação de conflitos, da geração de empregos e da conservação dos recursos naturais, com ênfase nos recursos hídricos.

Por fim, gostaríamos de agradecer a todos os profissionais e suas respectivas Instituições, que deram apoio e que muito contribuíram para construção e elaboração desse trabalho.

**Denise Hamú**

Secretária Geral do WWF-Brasil

**Samuel Roiphe Barreto**

Coordenador do Programa Água para a Vida  
WWF-Brasil

**Izidoro Zorzi**

Coordenador do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas

# I N T R O D U Ç Ã O

O que indica que um sistema esteja funcionando como se propõe?

**A**o sancionar a Lei 9433, que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Governo Brasileiro estava inserindo em sua evolução institucional e legal o resultado de uma longa caminhada na busca do uso sustentável deste bem.

Embora os debates que precederam à criação do sistema tivessem ficado restritos aos grupos iniciados nessa área de conhecimento, em particular aos membros da Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH e algumas ONGs, a proposta ganhou corpo em outros setores com uma velocidade pouco comum para a implantação de novos sistemas. Um fato ilustrativo disso pode ser sua comparação com a implementação do Sistema de Meio Ambiente, muito mais antigo.

Não obstante a velocidade em sua implementação, o Sistema, reconhecidamente, nasceu incompleto e, logo, se mostraram as zonas enevoadas que ocultavam suas lacunas. Isso não foi surpresa, pois já vislumbravam-se, ainda em sua fase embrionária, desafios que evidenciaram-se diante de sua implementação. O engenheiro Flávio Terra Barth, que inscreveu sua marca, por meio de preciosa contribuição, na gênese do novo Sistema, já apontava para desafios, entre os quais o desenvolvimento institucional do Estado, cuja precariedade solicitava a implantação de agências de água para a agilização do processo, bem como para a dinamização dos órgãos estaduais e federais responsáveis pela outorga; o desenvolvimento tecnológico e a capacitação dos recursos humanos envolvidos, além da interface com outros sistemas, de águas subterrâneas, meio ambiente, saneamento e energia elétrica.

A implementação que se seguiu foi apontando outros desafios, a efetiva participação da sociedade no processo decisório; a implementação da gestão compartilhada e harmonizada, e a construção de uma lógica territorial de gestão integrada dos usos múltiplos.

Os debates promovidos em torno dessas questões têm sido tangidos pela justificativa de que o sistema é novo, está em processo de implantação, e precisa de tempo e maturação, vivências, e aperfeiçoamentos. Ao mesmo tempo, já é possível quantificar aspectos dessa implementação que, por si, poderiam auxiliar na avaliação do processo: 1) até a data atual (outubro de 2005) a quase totalidade dos estados brasileiros já criou seus sistemas estaduais, 2) o País conta hoje com mais de uma centena de comitês de bacias hidrográficas, 3) são mais de trinta Consórcios Intermunicipais de Bacias Hidrográficas, 4) o Conselho Nacional de Recursos Hídricos já deliberou quase cinquenta resoluções, e as suas câmaras técnicas já realizaram centenas de reuniões. Enfim, o sistema existe de fato e de direito, coisa pouco comum no labirinto legislativo em que o País enveredou-se.

Entretanto, uma pequena questão teima em desafiar o coro dos contentes: “Isso tem resultado, realmente, na garantia de disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, às futuras gerações?”

A pergunta ecoa e provoca outras e outras: “Qual Bacia pode afirmar que sua oferta de água melhorou quantitativa e qualitativamente depois da criação do seu comitê?”; “Onde é possível verificar a utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável?”; “Como os Sistemas de Recursos Hídricos têm conseguido atuar como instâncias protagonistas e promotoras do desenvolvimento econômico, da geração de emprego e da melhoria da qualidade de vida da população, combinando esses elementos à gestão dos recursos hídricos?”; “O que os comitês de bacias têm conseguido produzir como resultados diante desses objetivos?”

Acontecimentos recentes no País levantaram outras questões voltadas para a compreensão do real empoderamento desses organismos colegiados, vendidos por muitos como uma panacéia para a superação dos problemas hídricos por expressar, na sua natureza, todos os fundamentos da política de gestão das águas brasileiras: integração, participação e descentralização.

Um breve lembrar da trajetória desses organismos lança algumas luzes que, diante da dimensão do universo colocado, são incipientes fagulhas, nascidas no lume pulsante do coração de uma teia, em cujos nós circulam, circularam e circularão tantos colaboradores apaixonados, outros nem tanto que, ao adentrar o amplo “mundo das águas”, reconhecem-se como membros de uma mesma confraria, como habitantes de um mundo em permanente construção onde, a cada dia, vão traduzindo novas palavras, novos conceitos, até formular novas questões que, por sua vez, farão outras novas surgirem expandindo permanentemente o universo adentrado.

“Como verificar se o Sistema está cumprindo o seu papel diante de sua finalidade?” Esta pergunta aparentemente simples, concebida no decorrer dos últimos anos, foi sendo desdobrada à medida em que discutiam-se quais produtos poderiam advir de um debate sobre a questão. Isso acabou gerando a necessidade de reunir, em um encontro, um grupo de pessoas que têm vivenciado a história dos sistemas de gestão e o desenrolar da questão, seja nos comitês ou consórcios ou nas discussões mais amplas da política nacional. A partir da busca por uma resposta, procurou-se também dar mais uma contribuição às outras instâncias, pessoas e sistemas existentes, identificar novos itens de pauta, e criar um conjunto de indicadores para auxiliar os sistemas de gestão no monitoramento de sua atuação, na avaliação de suas conquistas rumo à gestão pretendida para os recursos hídricos brasileiros.

Não há como não dizer que esse encontro foi a concretização da determinação pessoal de alguns destes atores<sup>1</sup> que, ao longo dos anos, vêm atuando nos sistemas, seja na base – dentro dos comitês – seja no topo, dentro das instituições, oficiais ou não, que estão voltadas para a gestão de recursos hídricos no País.

Assim, foram sendo articuladas pessoas, e não instituições, seguindo critérios que focavam a experiência pessoal nos diferentes momentos dessa história. Partindo desse princípio, os primeiros contatados foram sugerindo outros nomes até reunir um grupo de quase trinta pessoas cuja principal atribuição era dispor-se a questionar abertamente suas certezas e incertezas, construir conjuntamente uma pauta a ser disponibilizada para os demais participantes da mesma caminhada.

Chegado o momento, nem todos puderam estar presentes. Alguns por motivos pessoais, outros, em virtude de compromissos profissionais já assumidos anteriormente. No entanto, dezenove participantes<sup>1</sup> reuniram-se sob o frio de Canela-RS para, entre um chimarrão e um bom vinho, abrir sua bagagem e debruçar-se sobre um período de suas vidas, os anos que têm participado na construção de uma nova gestão para as águas do Brasil.

Nas dependências da Universidade de Caxias do Sul, entre os dias 25 e 27 de julho de 2005, a conversa foi iniciada a partir de um primeiro questionamento: “O que tem dificultado os sistemas na sua efetiva implementação?”.

As respostas convergiram para três agrupamentos assemelhados: **questões de natureza conceitual, aspectos institucionais e questões de ordem operacional**, todas permeadas por uma demanda maior e transversal, a vontade efetiva de fazer com que os sistemas funcionem.

O grupo subdividiu-se e aprofundou cada um dos eixos onde haviam sido agrupadas as questões para, neste momento, analisar em detalhes as causas e entraves, e recomendar ações, identificando aspectos a serem monitorados diante de cada uma delas. Cabe ressaltar que tais recomendações não vinham carregadas com nenhuma arrogância que possa ser confundida com uma distinção do saber, mas, antes de tudo, expressavam o desejo que estas pessoas manifestavam na necessidade de uma agregação coletiva em prol da agilidade na implementação dos sistemas.

No terceiro momento, bem mais difícil, foram identificados possíveis indicadores para auxiliar nesse monitoramento. Foi difícil, porque envolvia não apenas diferenças conceituais sobre esta ferramenta, mas, principalmente, pelas dúvidas quanto à sua efetiva utilidade.

Finalmente, os indicadores foram propostos. Com a recomendação explícita de que deveriam ser tratados como um ponto de partida a ser utilizado por todos os entes na busca de sua validação, aperfeiçoamento e efetiva utilização. Ressalta-se aqui, mais uma vez, que os indicadores propostos não possuem a pretensão de esgotar qualquer iniciativa neste rumo, mesmo porque essa temática tem sido discutida com mais tempo e maturidade em esferas a ela dedicada.

A decisão, entretanto, de expandir este produto surgiu de uma necessidade comum a todos os participantes: impulsionar os sistemas a rumar para o que foi pensado nas suas gêneses, isto é, a implantação efetiva de uma gestão dos recursos hídricos participativa, integrada e descentralizada.

<sup>1</sup> Ver identificação no final do documento

Alguns Fatos na Trajetória  
da Participação da  
Sociedade na Gestão dos  
Recursos Hídricos

**S**e São Paulo pode arvorar-se a ser o Estado pioneiro na implantação do Sistema e o Ceará pode afirmar-se como o primeiro a implantar um sistema de gerenciamento com a maioria dos seus componentes (órgão gestor, comitês, instrumentos), o Rio Grande do Sul pode, com certeza, afirmar que foi o berço dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil. No entanto, cada um dos estados brasileiros está desenvolvendo suas estratégias para a gestão da água e deixando suas “pinceladas” no cenário nacional.

Embora iniciativas antes tomadas em busca desse modelo de articulação para o gerenciamento já tivessem acontecido (CEEIBH Alto Tietê e Cubatão- 1978), foi nas bacias dos rios Sinos e Gravataí onde a sociedade pode entrar pela porta da frente, sentar-se à mesa e dizer o que queria em termos de gestão. Isso em 1988, um ano antes da ABRH redigir aquela que seria conhecida como a Carta de Foz do Iguaçu, que definiria os princípios norteadores da gestão das águas do País, incluindo a descentralização e a participação na gestão.

Dez anos depois, o Rio Grande do Sul convidaria os outros três estados onde os comitês já eram realidade, para iniciar um processo de articulação desses entes, voltado para o seu fortalecimento, enquanto organismos já incorporados nos sistemas legais até então criados. Nessa reunião, registrada como o I Encontro Regional de Comitês, do qual participaram representantes do Estado anfitrião, Ceará, Santa Catarina e São Paulo, os comitês de bacias do Brasil ensaiavam a criação de um mecanismo para o seu fortalecimento: a criação do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas.

A compreensão do que se deu naquele ano pode ser resgatada a partir do relato abaixo, feito a quatro mãos por Paulo Paim e Viviane Nabinger, que perpetuou o registro da gênese da articulação nacional que tem conseguido congrega a grande maioria dos comitês brasileiros em eventos de forte intercâmbio, comunicação e capacitação.

*“1998, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. O Sistema Gaúcho de Gestão das Águas entrava no seu quarto ano de implementação. Cinco, dos vinte Comitês de rios de domínio do estado, já estavam implantados e funcionando, e outros quinze encontravam-se em diferentes estágios de formação.*

*Nesse ano, apenas São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuíam Comitês de Bacias. No plano federal, apenas o rio Paraíba do Sul constituía um Comitê, o velho CEIVAP, ainda não adaptado à lei 9.433/97, a Lei Federal das Águas.*

*Esses quatro estados brasileiros ousaram, de diferentes formas, implementar um dos componentes mais novos, desconhecidos e instigantes da legislação de gestão das águas no país, o Comitê de Bacia. Quatro processos diferentes adaptados às realidades ambientais, políticas, sócio-culturais e econômicas de cada região e que se desenvolviam quase “às cegas”, na medida em que as vivências anteriores com Comitês de Bacia no Brasil estavam limitadas à experiência fracassada do CEEIBH - Comitê Executivo de Estudos Integrados de Bacia Hidrográfica (início da década de 80), que originou Comitês de grandes rios de domínio da União como o Paraíba do Sul e o São Francisco, e de um lago de domínio do estado do Rio Grande do Sul, o Guaíba. Ainda, da existência dos Comitês Sinos e Gravataí, criados, respectivamente, em 1988 e 1989, bem antes da lei 10.350/94, a Lei Gaúcha das Águas.*

*Sem entrar na discussão mais específica das características e dos motivos que levaram a experiência CEEIBH ao fracasso, é importante ressaltar que ela representou um grande esforço de articulação institucional em relação aos usos da água, especialmente em relação à ação do próprio poder público. Por outro lado, os dois comitês gaúchos, criados como resultado da mobilização das sociedades locais, procuravam exercer ações de articulação dos interesses dos diferentes usuários das águas de suas respectivas bacias hidrográficas, mesmo sem o respaldo legal e institucional de uma lei e de um Sistema de Gestão.*

*Ou seja, em 1998, os estados brasileiros e a própria União trabalhavam isoladamente e tinham como parâmetros para o processo de formação e funcionamento dos comitês, a experiência internacional.*

*Estava posta a motivação para que fosse iniciado, imediatamente, um processo de articulação horizontal que permitisse às sociedades e aos governos estaduais e federal, aprender com os erros e os acertos da nossa própria experiência.*

*A idéia! Vamos promover, no sul, região que concentra os estados onde estão sendo implantados Comitês, o 1º Encontro Regional de Comitês de Bacia, e convidar o Ceará para participar! Um telefonema para minha amiga Rosana Garjulli, da COGERH, no Ceará e a participação dos Comitês cearenses estava articulada. Uma viagem rápida a São Paulo e Florianópolis e o 1º Encontro Regional estava viabilizado politicamente. Começava a nascer o Fórum Nacional!*

*Foram figuras importantes nesse início, além da Rosana: o Luiz Fernando Carneseca, a Maria Isabel Gouveia, a Suraya Oliveira Modaelli e a Neusa Marcondes, do Governo de São Paulo, o Rui, do governo de Santa Catarina, o Zorzi, Presidente do Comitê Taquari-Antas, a Viviane, Secretária Executiva do COMITESINOS, o Luiz Antonio Grassi e eu, Paulo Paim, do Governo do Rio Grande do Sul. Era apenas o começo! (...)*

*O 1º Encontro Regional de Comitês contou com a presença de todos os Comitês existentes no ano de 1998 e mais algumas Comissões provisórias, totalizando setenta e oito pessoas. Dos debates resultaram as conclusões descritas a seguir:*

## *I - O Comitê de Gerenciamento. Características e potencialidades*

*O Comitê de Bacia Hidrográfica é, ao mesmo tempo:*

*1 - espaço político, democrático e descentralizado de debates e de negociações, com ampla participação dos interessados no recurso natural água, para: a) dirimir conflitos imediatos, b) planejar ações de interesse comum, c) aplicar recursos financeiros e d) divulgar informações;*

*2 - instrumento de agregação e articulação dos diferentes usuários da água, das diferentes visões, dos diferentes interesses, a partir da compreensão panorâmica e global de uma mesma realidade (interdisciplinaridade, inter-institucionalidade);*

*3 - forma de envolvimento da sociedade na solução de problemas que ela mesma cria, sem eximir os governos das suas responsabilidades; e,*

*4 - por sua composição mista, Governo e Sociedade, constitui-se na alternativa institucional ideal para o rompimento da maneira clássica de gerenciamento dos bens públicos pelo Estado.*

## *II – Limites e dificuldades atuais*

*Os limites de atuação e os problemas arrolados pelos participantes estão aqui generalizados, não significando que ocorram, necessariamente, em todos os Estados onde hoje já funcionam os Comitês.*

*- O número e o grau dos conflitos pelo uso da água tem funcionado como catalisadores da mobilização da sociedade, influenciando decisivamente na percepção da necessidade de participação nos Comitês de Bacia. O grau de mobilização se reflete na intensidade da atuação e no interesse de participação dos usuários e dos governos nas discussões e no funcionamento dos Comitês*

*- Os representantes das entidades/membro dos Comitês têm demonstrado dificuldades na alteração da sua percepção espacial clássica. Ou seja, ainda se mantêm muito vinculados ao conceito corporativo de município, em detrimento da visão regional da bacia hidrográfica.*

*- À época, a cobrança pelo uso da água ainda não havia sido implantada (atualmente a cobrança foi implementada na Bacia do Rio Paraíba do Sul), exceção feita ao Ceará, faltam recursos para o financiamento da participação dos representantes da sociedade civil (transporte, refeições, etc.), para a implantação da infra-estrutura mínima operacional, e para o custeio das Secretarias Executivas dos Comitês.*

*- A diretriz política que fundamenta os Sistemas de Gerenciamento dos recursos hídricos dos Estados, segundo a qual a sociedade deve participar coletivamente do processo decisório, tem sido bastante comprometida, na medida em que, em alguns casos citados, a participação da sociedade tem ocorrido, basicamente, em função da distribuição de recursos dos Fundos de Recursos Hídricos. Esse tipo de comportamento, tanto dos Fundos quanto dos Comitês, tem reproduzido, na sociedade, a conhecida relação de dependência entre Municípios/Estados/ União, não incentivando a real descentralização.*

- Quanto ao estágio de formação dos Comitês a situação atual pode ser resumida assim:

*São Paulo: A totalidade dos vinte e um Comitês já estão instalados. Os primeiros foram criados com base na sociedade civil mobilizada (fato gerador). Os demais foram criados pelo Estado, motivados pela possibilidade de obtenção de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos.*

*Santa Catarina: Os Comitês estão em processo de formação (15 bacias hidrográficas). Dois deles já estão instalados. Estado tem dificuldades em coordenar o processo. A Legislação é anterior à formação dos Comitês.*

*Rio Grande do Sul: Todos os Comitês são criados a partir de ampla mobilização social. Os dois mais antigos, anteriores à lei 10 350/94 (Sinos, Gravataí) desenvolveram-se a partir da mobilização espontânea. Os demais, pós-legislação, com o incentivo e a coordenação do Governo do Estado. Cinco já estão instalados. Quinze em diferentes estágios de formação.*

*Ceará: Os Comitês estão em formação. Dois já se encontram instalados. São onze bacias no Estado. Cultura política historicamente centralizadora dificulta a mobilização. Os Comitês se constroem a partir de Associações de Usuários.*

*Conclusões:*

*- A atuação dos Comitês, no âmbito das competências que lhes atribui a legislação dentro daquilo que lhes é permitido, deve ser explorada da maneira mais ampla possível; a atuação em áreas distintas à de recursos hídricos deve sempre ser buscada por meio da articulação com outros fóruns e instâncias, como os CONSEMA, os Conselhos de Desenvolvimento Regional, dentre outros;*

*- A principal diferença observada entre os sistemas é a atuação do Estado. No Rio Grande do Sul e Santa Catarina, os órgãos gestores dos Sistemas são coordenadores do processo. Participam dos Comitês sem direito a voto. No Ceará e em São Paulo, o Estado é o gestor através dos seus órgãos competentes, e estes órgãos gestores e fiscalizadores possuem direito a voto.*

*- O processo de formação e a estrutura de poder dos Comitês, quando desenvolvidos lentamente e com a participação integral da sociedade, estimulam a mobilização e a articulação dos diferentes atores sociais. Criam Comitês fortes.*

*- Mesmo quando não existem problemas quantitativos, os Comitês podem atuar como ressonância política das questões que envolvem a bacia hidrográfica.*

*- Fica acordado que o 2º Encontro Regional será realizado no interior de São Paulo, ampliado em âmbito nacional, onde será criado o Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas.”*

O II Encontro Regional, em Ribeirão Preto-SP, em 1999, transformou-se em I Encontro Nacional. O registro dos trabalhos, feito pela Rosa Maria Mancini e, mais uma vez, com os comentários de Paulo Paim e Viviane Nabinger, ajudam a resgatar aquele que seria o início de uma série anual de encontros.

*“A construção do I Encontro Nacional se deu por meio de um processo bastante semelhante ao do I Encontro Regional. As instituições envolvidas praticamente as mesmas, o governo de São Paulo por meio do CORHI, sintetizando as Secretarias de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, de Meio Ambiente e o DAEE de São Paulo, o governo do Rio Grande do Sul, o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos, o Comitê Pardo - SP, o COMITESINOS-RS e uma figura nova, o Fórum Gaúcho de Comitês de Bacias, que nada mais era do que um movimento horizontal de articulação dos Comitês do Rio Grande do Sul. Vale desde logo registrar que a organização do evento esteve a altura da competência, tanto do governo de São Paulo quanto do Comitê Pardo (...). Tivemos, nesse Encontro, um público participante bastante significativo. Pelo número, em torno de 250 pessoas, um número que pode parecer pequeno, mas que é extremamente significativo se o colocarmos no contexto histórico da época. Éramos mais ou menos trinta Comitês no Brasil e pairava no ar uma certa descrença no movimento que nascia, que pode ser representada pela expressão: “parece que eles vão se reunir em Ribeirão Preto”, mas principalmente pela representatividade que os participantes exerciam. A “bancada gaúcha” como ficou conhecida a representação do Rio Grande, tinha nada menos que nove vereadores integrantes dos Comitês gaúchos. Foi marcante também a participação dos Prefeitos de cidades paulistas, presidentes ou não de Comitês e de dois deputados federais por São Paulo. O governo federal esteve o tempo todo presente por meio do Julio Thadeu Kettelhut. O governador Mário Covas por meio da Stela Goldenstein, sua assessora e uma figura política ímpar, Cláudio de Mauro, Prefeito de Rio Claro e presidente do Comitê Piracicaba. Essa composição de plenário acabou por atribuir significado político a, no mínimo, dois resultados do I Encontro. A criação do Fórum Nacional de Comitês de Bacias e a Carta de Ribeirão Preto, uma proposta da Stela, enviada durante o próprio Encontro a todos os deputados federais e senadores da República, solicitando mais tempo e mais espaço aos Comitês de Bacias na discussão do Projeto de Lei que criava um órgão tão importante como a Agência Nacional de Águas - ANA. A verdade, que nunca apareceu como devia, é que a Carta de Ribeirão Preto nunca foi um ato de rebeldia como acabou sendo vista, ao contrário, trazia na sua constituição um dos temas mais importantes e debatidos até hoje, inclusive pela própria Diretoria da ANA. **Os Comitês de Bacias não são ONG! Os Comitês de Bacias são parte do aparelho do poder público brasileiro e têm a responsabilidade de construir a gestão dos recursos hídricos de forma descentralizada, na área de abrangência de cada bacia hidrográfica.** Faço questão do grifo pela importância do assunto. Diga-se aqui, a propósito, que este tema foi o “calcanhar de Aquiles” nos debates que aconteceram na definição das regras mínimas de funcionamento do Fórum Nacional aprovadas na reunião de Belo Horizonte em junho de 2001. (...) Das conclusões e propostas resultantes do I Encontro Nacional, resalto estas:*

*Em relação à informação, destaque para: toda a informação sobre uma bacia hidrográfica deve fornecer um retrato da região legível por qualquer cidadão; os sistemas de informações, embora de competência dos Estados e da União, devem ser construídos a partir de necessidades definidas pelos Comitês; os*

*sistemas de informações devem ser democráticos e contemplar mecanismos de fomento à participação cada vez maior da sociedade civil organizada.*

*O tema Planos de Bacias proporcionou debates fortes, deixando claras duas posições antagônicas na compreensão do que deveria ser um Plano. O texto entendido como o mais adequado para representar as posições políticas, os conceitos e as propostas da maioria dos membros do grupo de trabalho que tratou do tema planejamento de recursos hídricos e aprovado em plenário foi o seguinte: “Um Plano de Bacia é o resultado de um processo social permanente de construção e implementação do desenvolvimento sustentável, através da participação da sociedade da bacia hidrográfica” Conforme o relato da Rosa Maria, também foram recomendadas palavras-chave que estabeleceriam a dimensão exata do conceito de Plano acordado entre todos: ação descentralizada, flexibilidade, mobilização/participação, articulação/negociação, comprometimento/co-responsabilidade, qualificação/capacitação, e eficácia (...)*

*Quanto ao tema outorga e licença ambiental, vale destacar as seguintes conclusões do grupo de trabalho. É importante que a definição dos critérios de outorga e de licença ambiental seja precedida do processo de planejamento da bacia, incluindo aí o enquadramento; os Comitês de bacia têm função deliberativa nessa definição e são responsáveis pelo desempenho do papel educativo em relação à aplicação desses instrumentos; é necessário que a fiscalização exerça uma função de incentivo e de promoção da outorga e não um papel policaresco; a outorga tem caráter universal, vale para todos que usam ou interferem nos recursos hídricos. Para que se tenha noção da importância desse assunto, hoje, quando estamos escrevendo este relato - novembro de 2001 - ele continua sendo um grande ponto de interrogação.*

*E para fechar com chave de ouro, na plenária final aprovamos a criação do Fórum Nacional de Comitês de Bacias. A primeira coordenação ficou a cargo do COMITESINOS, certamente pela experiência de coordenar o Fórum Gaúcho de Comitês. Ribeirão Preto ficava para sempre na história do gerenciamento das águas brasileiras.”*

O encontro seguinte, em 2000, foi precedido por outro grande debate nacional, a Agência Nacional de Águas – ANA, cuja lei de criação, datada de julho de 2000 havia sido discutida um ano antes em Seminário intitulado “Água, Desafio para o Próximo Milênio”, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente em Brasília. Jerson Kelman, que viria a ser o seu primeiro diretor presidente, faz a seguinte avaliação do evento:

*“Passados dois anos, já é possível afirmar que o evento foi histórico: ali foram lançadas as sementes para a efetiva institucionalização do gerenciamento dos recursos hídricos do país (...). Foram necessários vários anos para que a legislação referente a recursos hídricos atingisse o atual patamar. O Código das Águas ficou pronto em 1907, mas só foi aprovado em 1934. A Lei das Águas começou a ser discutida em 1978 e somente foi aprovada em 1997. Com esses antecedentes, podemos nos considerar vitoriosos ao constatar que todo o*

*processo que resultou na criação da ANA, incluindo formulação do anteprojeto de lei, sua votação e aprovação pelo congresso, realizou-se em pouco mais de um ano”.*

Entretanto, a Lei de criação da ANA sofreria críticas dos comitês, as quais, segundo atesta o documento final do segundo encontro nacional de comitês (Fortaleza, junho de 2000) não foram devidamente incorporadas pelo projeto em discussão, o que acarretaria uma dificuldade inicial no relacionamento entre essa agência e o conjunto de comitês articulado pelo Fórum Nacional. A Carta, transcrita a seguir, resume a maioria das discussões acontecidas naquele ano.

*“Reunidos em Fortaleza, Estado do Ceará, aos 28 de junho de 2000, durante o II ENCONTRO NACIONAL DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS, representantes dos organismos de bacias dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins, debateram sobre diversos assuntos programados neste encontro, mais especificamente sobre a ANA – Agência Nacional de Águas, PROÁGUA-Nacional, Fórum Nacional de Comitês, entre outros aspectos relevantes e têm as seguintes considerações a fazer:*

- No tocante ao projeto de Lei 1617/99, que cria a ANA, já aprovado na Câmara e no Senado e para a sanção presidencial, traz em seu bojo, diversos conflitos e dúvidas no que tange a sintonia das ações desse organismo, dentro do contido na Lei 9433, no relacionamento com a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e Ministério do Meio Ambiente;*
- O Art. 4º, inciso III, do projeto 1617/99, no que tange à supervisão e implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, estabelece ao ver desse Fórum um certo conflito de poderes;*
- Com referência à Carta de Ribeirão Preto, o Fórum, em sua avaliação, considera que apesar dos esforços despendidos, não viu contemplado no projeto da ANA, as proposições apresentadas por este colegiado de Comitês de Bacias;*
- Para que se possa sensibilizar de fato, o Presidente da República, O Senado, a Câmara Federal, os Órgãos de Governo, este Fórum precisa ser melhor articulado, com um canal de comunicação mais dinâmico e se não um órgão institucionalmente organizado, com estatuto, etc. busque esta postura como órgão de influência política, social e de representação de um segmento nacional que é forte, que funcione nos encontros e entre eles, sob pena de não ter reconhecimento nas esferas do governo;*

*Isto posto, o Fórum Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica, legitimado pelos representantes dos organismos de bacias dos estados participantes, resolve:*

- Pela criação de uma Comissão, composta por membros dos Coordenação do Fórum, definida em Ribeirão Preto, membros dos Comitês de bacias e organismos que desejem, participantes do encontro, com o fito de aprofundar*

*discussões sobre a Lei 1617/99 – ANA e 9.433, objetivando apresentar documento ao Senado, Câmara Federal e Poder Executivo, pugnando, esta altura, pelas modificações na Lei, dos pontos julgados necessários, inclusive Art. 4º, inciso III;*

- *Apresentar ao poder executivo, como detentor do poder de nomeação, proposta de que os Comitês sejam contemplados na composição da Diretoria ocupando uma ou duas vagas;*
- *Buscar a implantação de uma melhor articulação do fórum, objetivando seu fortalecimento e a manutenção da discussão, de forma dinâmica, de assuntos ligados aos recursos hídricos e meio-ambiente, contribuindo para uma melhoria no desempenho dos Comitês, alimentando-os, subsidiando em tempo maior a disponibilidade de temas a serem tratados nos encontros nacionais. Fortaleza – CE, 29 de junho de 2000”.*

Dessa maneira, fissuras no relacionamento entre partes do mesmo sistema vieram à tona, notadamente no relacionamento entre os comitês de bacias e os órgãos gestores que assumiam posturas diferenciadas tanto nos Estados, quanto no âmbito Federal.

Ainda em 2000, uma iniciativa do Proágua-Semi-árido reuniria órgãos gestores dos onze Estados situados nessa região climática com os objetivos de *“Identificar e articular experiências estaduais que estão sendo implementadas em termos de metodologia de apoio à organização dos usuários de água e da sociedade, visando a sistematizar procedimentos e aperfeiçoar a gestão participativa dos recursos hídricos no âmbito do PROÁGUA/SEMI-ÁRIDO”.*

A oficina temática Gestão Participativa dos Recursos Hídricos foi antecedida pela elaboração de um relatório do Estado da Arte sobre o assunto; e foi estruturada a partir de quatro aspectos da gestão, arcabouço jurídico; estrutura institucional e organizacional; metodologia de apoio aos organismos colegiados, e descentralização dos instrumentos de gestão.

As discussões, enriquecidas pela contribuição efetiva de diversos convidados, concluíam que, naquele ano, os Estados do Semi-árido – região onde a oferta quantitativa de água é estrangulante e determinante no processo de gestão – ainda estavam bastante limitados diante das seguintes questões:

- *“A regulamentação da legislação encontra-se em estágios bastante distintos nos vários estados. Quando tem ocorrido, geralmente, não incorpora as formas de participação social enquanto princípio para a descentralização do processo de gestão.*
- *O principal entrave identificado nas estruturas institucionais e organizacionais instaladas concerne à precariedade em termos de recursos humanos, financeiros e materiais. São ainda estruturas muito frágeis, resultantes de arranjos institucionais que não permitem o avanço da gestão participativa, integrada e descentralizada de recursos hídricos, conforme previsto em todo o arcabouço jurídico federal e estadual.*

- *Constatou-se uma significativa confusão na legislação específica de cada Estado, assim como nas práticas desenvolvidas, no que se refere às competências dos Conselhos Estaduais e dos Comitês de Bacias, notadamente em termos da efetividade da gestão participativa por meio da descentralização dos instrumentos de gestão.*
- *Constatou-se que, dos poucos instrumentos de gestão implementados, haja visto que o tempo de implantação das políticas de recursos hídricos sob este novo enfoque é ainda recente na maioria dos Estados, a participação social ficou reduzida a algumas audiências públicas, justamente por não se ter, ainda, Comitês de Bacia constituídos.*

A Oficina recomendaria, ainda, estratégias e ações para o desenvolvimento da gestão participativa, cujo estudo pode auxiliar na formulação de indicadores para o monitoramento e avaliação. Entretanto, mesmo sendo um evento marcante nessa discussão, após essa data não aconteceu nenhum outro assemelhado que pudesse comparar avanços ou retrocessos no desenvolvimento da gestão participativa nos Estados. do Semi-árido.

Seis meses depois, junho de 2001, novamente estavam reunidos os comitês brasileiros, dessa vez em Belo Horizonte e com uma programação ainda mais extensa que reuniu palestras, mesas redondas, e depoimentos. Belo Horizonte entraria na história dos comitês como o nascedouro de uma “Carta de Princípios” que definia a natureza pretendida para o Fórum Nacional de Comitês: uma instância colegiada com a missão de articular os comitês de todo o País, visando ao fortalecimento dos mesmos, como partes do sistema de gerenciamento. De forma descentralizada, integrada e participativa.

Esse encontro enfatizou a discussão da implantação da cobrança, do funcionamento dos comitês (estrutura jurídico-institucional, representatividade), da educação ambiental como instrumento de gestão e da participação dos comitês nas grandes obras nacionais.

A discussão sobre a ANA, que era uma presença forte nos encontros anteriores, foi minimizada, restrita a uma exposição sobre a sua estrutura, eixos de ação e do seu momento atual caracterizado pela estruturação de equipes, definição de espaços institucionais e conhecimento da realidade.

Os questionamentos do plenário foram, na sua ampla maioria, voltados para a busca de informações sobre o funcionamento da Agência e o levantamento de questões futuras que, em pouco tempo, acenderiam o debate na implementação do sistema, tais como, a articulação entre os sistemas estaduais e o federal, dominialidade, relação com o sistema de saneamento e atuação da agência diante do projeto de transposição do Rio São Francisco.

A plenária final também aprovaria, entre outros encaminhamentos, a recomendação da criação de um grupo de trabalho ou câmara técnica voltada para a discussão da

integração entre a gestão das águas doces e das águas litorâneas, a discussão mais aprofundada do Projeto de Lei do Saneamento e a necessidade de um programa de capacitação técnica, além do repasse de recursos financeiros para os comitês a ser viabilizado pelo Proágua Nacional.

O encontro do ano seguinte aconteceria em Balneário Camboriú, Santa Catarina, e o seu maior tom foi a discussão sobre a representatividade nos comitês. Sua pauta também inseriu uma mesa que deveria avaliar a Política Nacional de Recursos Hídricos após o advento da ANA, porém a discussão não avançou, tendo em vista a fraca exposição realizada pelos seus representantes. Discutiu, ainda, questões referentes às relações federativas e às questões específicas de integração com a gestão costeira e com a gestão de águas no semi-árido, além da apresentação de experiências de cobrança. Entre as suas conclusões destacaram-se as fragilidades que os comitês ainda apresentavam e a solicitação de um repúdio ao Projeto de Lei 4147, que tratava da Política Nacional de Saneamento. Este previa, no seu artigo 32, a exclusão dos comitês de bacias dos processos decisórios, quando da implementação da cobrança. A solicitação foi transformada, poucos dias depois, na Moção No. 11 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Os preparativos para o V Encontro Nacional de Comitês, que aconteceria na cidade de Aracaju-SE, possibilitaram uma avaliação de como o Sistema vinha sendo implementado, constatando-se uma desarticulação entre seus componentes. Tal avaliação definiu a temática do Encontro, assentada sobre as relações entre os membros do sistema, além de iniciar uma avaliação mais ampla sobre a participação dos comitês na implementação dos instrumentos de gestão por todo o País.

Em relação a essa participação, constatou-se que poucos avanços tinham sido registrados, faltavam recursos, participação e capacitação para a elaboração/implementação de planos de bacias, a cobrança sendo ameaçada pelo contingenciamento de recursos no orçamento federal, e os sistemas de informações ainda incompletos, faltando, aos comitês e órgãos gestores, suporte às decisões.

Em Aracaju, já se indicava a necessidade de articulação com os demais setores, notadamente os de saúde e meio ambiente, tendo em vista a revisão da resolução do CONAMA, que tratava do enquadramento dos corpos d' água. Também cresceu a demanda por uma discussão mais ampla sobre a compatibilização dos domínios das águas.

Alguns expositores sugeriram mudanças no princípio da Lei, retirando as bacias federais ou criando ordens e níveis hierárquicos para os comitês; enquanto outros insistiam em que o sistema precisava de mais acordos, em substituição à tendência de criar outras regras legais predominantes.

As discussões sobre dominialidade deram o tom para o sexto encontro, realizado em Gramado, no Rio Grande do Sul, que avaliou o avanço dos acordos e os pactos entre os sistemas estaduais e o sistema nacional a partir das experiências vivenciadas

nas bacias federais. Mais uma vez, diante da ausência de grandes questões nas exposições feitas pelos comitês e pelos órgãos gestores, a discussão ficou aquém do que o tema necessitava. Uma das conclusões consensuais foi de que seria necessário aprofundar a discussão sobre o Pacto, em busca da harmonização de critérios para dar sentido ao princípio da descentralização nos termos previstos na Lei 9433/97.

No entanto, o encontro de Gramado representou um novo marco nos encontros nacionais de comitês, na medida em que a ordem de apresentações foi invertida, priorizando a exposição de vivências de comitês diante de diversos temas presentes no seu cotidiano. Assim, foram apresentadas experiências vividas em diversos Estados, o que motivou o coordenador geral do Fórum Nacional de Comitês, Isidoro Zorzi, a concluir os trabalhos afirmando:

*“Conseguimos colocar os CBH no palco(...). Os CBH se expuseram e mostraram o que são os comitês no Brasil. Estamos iniciando um processo de auto-avaliação e sentimos que ainda faltam partes para que os sistemas estejam completos. É sinal de amadurecimento se expor. É um trabalho sincero. Iniciamos o processo e encontramos nossas diferenças. Este foi o melhor encontro que realizamos. Se não tivessem acontecido os encontros que nos antecederam, não teríamos tido este VI Encontro. Estamos na movimentação, subindo um degrau de cada vez”.*

O mesmo coordenador, na abertura do encontro havia lançado o questionamento que paira desde então:

*“Precisamos verificar se vale a pena tanta mobilização e tantos recursos envolvidos. Afinal, Senhor Governador e Senhora Ministra, são mais de 10 mil entidades envolvidas, participando de reuniões, que implicam em gastos com deslocamentos, com horas, com pessoal... e a situação das nossas águas será que está melhorando? É verdade que estamos no início de um processo. Muito ainda deve ser implementado para uma adequada e justa avaliação. Estamos, ainda, na fase do crer para ver: acreditar no sistema, nas regras do jogo para, quem sabe, depois, lá adiante ver resultados. Mas é preciso inverter esta lógica para a credibilidade do próprio sistema. Passar desta atitude idealista e um tanto romântica para um comportamento mais pragmático. Está na hora de resultados.”*

## Cronologia da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil

ANO	FATO
1907	O Governo Federal apresenta ao Congresso o Código das Águas
1933	Criada a Diretoria das Águas no Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
1934	Promulgado o Código de Águas
1939	Criado o Conselho Nacional de Águas e Energia
1972	Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
1976	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
1977	Conferência das Nações Unidas em Mar del Plata recomenda a cada país o desenvolvimento de Políticas de Recursos Hídricos
1978	Criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)
1983	Realizado, em Brasília, o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos
1986	Criado um Grupo de Trabalho no Ministério de Minas e Energia para propor a organização do sistema Nacional de Recursos Hídricos
1987	A Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), reunida em Salvador, recomenda a criação de um sistema que considere os múltiplos usos, a descentralização, a participação, a instituição de um sistema de informações de desenvolvimento tecnológico e capacitação do setor
1987	O Estado de São Paulo cria o seu Conselho Estadual de Recursos Hídricos
1987	Criado o primeiro Consórcio Intermunicipal de Bacia Hidrográfica, para o Rio Jacaré-Pepira no Estado de São Paulo
1987	Criado o segundo Consórcio Intermunicipal de Bacia Hidrográfica, para os rios Santa Maria e Jucu no Espírito Santo

1987	O Estado do Ceará cria a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos e inicia a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos
1988	A Constituição promulgada inclui a criação do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (art. 21 – XIX)
1988	Criados os Comitês das Bacias dos rios dos Sinos e Gravataí no Rio Grande do Sul
1989	A ABRH, por meio da Declaração de Foz do Iguaçu, reafirma que a Política Nacional de Recursos Hídricos deve ter os princípios da integração; da bacia hidrográfica como unidade de gestão; o valor econômico da água e a descentralização e participação na gestão
1989	Criado o Consórcio Intermunicipal do Piracicaba-Capivari-Jundiaí (PCJ) com objetivo de promover a recuperação ambiental, a integração regional e a elaboração do Plano de Bacia
1990	O Estado de São Paulo inicia a discussão da sua Lei de Recursos Hídricos na Assembléia Legislativa
1991	Promulgada a Lei de São Paulo e criado o Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO
1991	O Deputado Fábio Feldmann apresenta no Congresso o Projeto de Lei para criação da Política Nacional de Recursos Hídricos
1991	A ABRH, por meio da Carta do Rio de Janeiro, indica a necessidade de integrar o Sistema de Gestão de Águas com o de Gestão Ambiental e de flexibilidade na criação dos sistemas de gestão orientada pela diversidade Regional
1992	Promulgada a Lei que criou o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Ceará
1992	A Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, realizada em Dublin, estabelece os Princípios que passariam a ser considerados marcos da modernização da gestão das águas; bem finito, e vulnerável; essencial para a vida, o desenvolvimento e o ambiente; detentor de valor econômico; necessidade de gestão integrada e participativa; ênfase no papel das mulheres.
1993	Promulgada a Lei que criou o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Distrito Federal

1993	Criada a Companhia de Gerenciamento de Recursos Hídricos (COGERH) no Ceará, que iniciou a cobrança de água nos setores industriais e abastecimento voltada para a manutenção do sistema
1993	Criado o Comitê das Bacias Piracicaba-Capivari-Jundiaí (PCJ)
1994	Promulgadas as Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
1995	Criada a Secretaria de Recursos Hídricos no Ministério de Meio Ambiente (SRH/MMA)
1995	Promulgadas as Leis Estaduais de Sergipe e da Bahia
1996	Apresentado, pelo Deputado Aroldo Cedraz, um projeto substitutivo ao Projeto de Lei em tramitação no Congresso, prevendo um modelo mais flexível de gestão
1996	Criado o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP)
1996	Promulgadas as Leis Estaduais do Rio Grande do Norte e da Paraíba
1997	Sancionada a Lei 9433 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos
1997	Promulgadas as Leis Estaduais de Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Maranhão
1998	Realizado o I Encontro Regional de CBH no Rio Grande do Sul
1998	Promulgada a Lei que criou o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Espírito Santo
1998	Regulamentado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos
1999	Promulgadas as Leis Estaduais do Rio de Janeiro e Paraná
1999	Criado o Fórum Nacional de CBH
2000	Criada a Agência Nacional de Águas (ANA)
2000	Promulgada a Lei que criou o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Piauí

2000	O CNRH estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos CBH
2001	Promulgadas as Leis Estaduais do Pará e Amazonas
2002	Promulgadas as Leis Estaduais de Tocantins, Rondônia, Mato Grosso do Sul e Amapá
2002	Criado o CBH São Francisco
2002	Criada a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) – a Agência da Bacia
2003	Promulgada a Lei que criou o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Acre
2003	Declarado pela ONU o Ano Internacional da Água Doce
2003	Iniciada a Cobrança pelo uso da água na Bacia do Rio Paraíba do Sul
2004	A CNBB desenvolve a Campanha da Fraternidade sob o tema “Água – Fonte de Vida”
2004	Instalada a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul

# C A P Í T U L O 2

## As Dificuldades Encontradas

**O**s Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos Brasileiros-SGRH, são independentes quanto aos aspectos dominiais, porém extremamente interligados quanto à sua operacionalização. Por vedação constitucional, cabe à lei federal dispor sobre os organismos da União, não se aplicando a mesma aos Estados e nem ao Distrito Federal. Cada Estado da Federação possui um arcabouço jurídico próprio, muitas vezes assemelhado ao que foi proposto para as águas de domínio federal pela Lei 9.433, o que, nem sempre, constitui uma regra comum, visto que os Estados estabelecem suas variações legais, que vão da aplicação dos instrumentos às competências dos seus entes, dos arranjos institucionais às normas regulatórias.

Tais variações são decorrentes de diversos fatores, tanto geofísicos quanto históricos, e sócio-econômicos. No entanto, todos os SGRH foram montados sobre princípios comuns, construídos, ao longo do tempo, pelas diversas congregações que se voltaram para o cuidado com este bem tão precioso à vida.

Embora com idades distintas – o Sistema paulista, o mais velho, completa quatorze anos em 2005, enquanto que o mais novo, o acreano, possui apenas dois anos de instituição – todos eles têm enfrentado dificuldades para sua completa instalação.

Ao questionarmos, junto ao grupo que aceitou aventurar-se na discussão dessas questões, sobre essas dificuldades, suas respostas foram agregadas em torno de três grandes eixos: um primeiro de natureza conceitual, outro de ordem institucional e um terceiro que agregou os problemas operacionais nessa implantação.

Para muitos dos atores envolvidos na implementação dos SGRH, falta compreensão dos conceitos na sua essência, o que tem gerado expressivos equívocos na sua operacionalização. O pouco entendimento das finalidades dos sistemas, das funções e atribuições de cada ente, e até mesmo dos princípios norteadores, têm dificultado o tão esperado bom funcionamento. A indefinição de papéis, e a conseqüente falta de confiança entre os segmentos que os compõem são entraves de grande peso na efetiva gestão participativa pretendida pelos idealizadores dos sistemas.

A origem dessa pouca clareza conceitual tem suas raízes na formação cultural centrada na doutrina do “comando e controle” que sempre orientou as práticas

de construção e administração de políticas públicas centralizadoras. Influi ainda, um comportamento de dependência que orienta a estrutura sócio-econômica brasileira, a qual, mesmo sofrendo mudanças positivas nos últimos anos, ainda impregna grande parte das práticas sociais.

Essa base cultural arraigada, ao orientar as práticas institucionais, reforça a sua segmentação, desarticulação, burocratização, e centralização de ações e decisões.

Dessa forma, ao fortalecer uma hierarquia centralizadora, onde as decisões são tomadas em grande parte nas instâncias superiores, as instituições que compõem os sistemas se fragilizam. Os órgãos gestores, pela extrema dependência da orientação política a que está sujeito o Estado, e os comitês pelo freqüente desrespeito às suas deliberações e, conseqüente falta de reconhecimento do seu papel pelos demais órgãos do Estado e também pela população.

Se, nos órgãos gestores, a ausência seqüencial de um mesmo pensamento na condução da política gestora dificulta a tomada de decisão, nos organismos colegiados os problemas institucionais são manifestos nas relações entre os diversos segmentos componentes e ainda, no cumprimento de suas atribuições legais. Com apenas poucos anos de funcionamento dos sistemas, já são presentes conflitos de competência entre os entes que, ao invés de buscar sua solução na instância da base, são encaminhados para instâncias externas aos sistemas, fragilizando ainda mais a finalidade para a qual foram criados.

Além da fragilização dos entes quanto ao seu papel institucional, existem, ainda, entraves oriundos da desarticulação entre os mesmos que se manifestam, tanto entre as instituições componentes dos SGRH, quanto com as demais pertencentes a setores afins a essa gestão (meio ambiente, saúde, saneamento, para citar alguns). Em relação a isso, não há garantia nenhuma de que as intervenções propostas nos Planos de Recursos Hídricos pelos SGRH serão priorizadas pelas instituições executoras das outras áreas, ou de que a presença efetiva dos órgãos fiscalizadores seja assegurada a partir de demandas oriundas dos mesmos sistemas de gestão.

Aos equívocos de natureza conceitual e às fragilidades institucionais, somam-se os problemas na operacionalização dos sistemas. Conseguir impor a lógica do planejamento por bacia hidrográfica enquanto todos os outros sistemas afins utilizam outro padrão, é apenas um deles. Existem, ainda, as dificuldades para efetivar as ações planejadas, garantir mecanismos de controle social, dotar os colegiados com apoio técnico, garantir financiamento, promover a comunicação interna e externa, além de ampliar a base social com a representatividade pretendida.

Também é incipiente, ainda, a efetiva implementação dos instrumentos de gestão, faltam dados e informações adequadas, e as agências de bacias apenas engatinham na sua criação, no entanto, os sistemas estão em movimento.

Dessa forma, desfazer equívocos conceituais, azeitar arranjos institucionais e otimizar a operacionalização dos SGRH, passa a ser mais um desafio na busca da pretendida gestão de qualidade e quantidade da água, tanto como elemento vital quanto como recurso essencial ao desenvolvimento social e econômico.

# C A P Í T U L O 3

## Aspectos a Monitorar e Recomendações

**A** implementação dos sistemas de gestão de recursos hídricos, na sua totalidade, poderia ser expressa por meio de um somatório de situações esperadas em seu estágio maduro de funcionamento. Na busca desse estágio, recomenda-se que alguns aspectos deverão constituir uma agenda de permanente monitoramento por parte dos entes dos sistemas, de forma que as ações dela decorrentes possam vir a criar oportunidades que favoreçam o fortalecimento dos mesmos.

Neste capítulo, são identificadas algumas das situações esperadas que podem demonstrar um funcionamento satisfatório dos sistemas, bem como são feitas algumas recomendações e apontados aspectos a monitorar nesse esforço para implementação.

A monitoria recomendada tanto poderá utilizar os indicadores propostos, quanto gerar novos indicadores que auxiliem na avaliação e efetivação dos sistemas de gestão.

## SITUAÇÃO ESPERADA 1



CONCEITOS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS  
DEFINIDOS, EXPLICITADOS, APROPRIADOS,  
PRATICADOS E EM EVOLUÇÃO

Como se discorreu no capítulo anterior, a base cultural da política brasileira, assentada nos fundamentos da doutrina do “comando e controle” dificulta sobremaneira a compreensão clara dos conceitos que são definidos nas leis e explicitados nas suas regulamentações.

Um exemplo disso pode ser expresso nas diferentes compreensões que o termo “participativo” adquire no dia-a-dia da gestão. Enquanto participação significa para uns, apropriação do poder, para outros basta a consulta aos envolvidos. O mesmo pode ser ilustrado com os conceitos da descentralização e a compreensão dos limites nas atribuições dos entes: até onde propor, acompanhar, arbitrar ou estabelecer mecanismos pode ser praticado pelos comitês de bacia na sua atuação dentro dos sistemas? Qual a real compreensão da competência que possui o Conselho Nacional de Recursos Hídricos em promover a articulação do planejamento dos recursos hídricos com os demais processos de planejamento?

Não basta interpretar com clareza o que dizem as diferentes legislações, é necessária, ainda, uma apropriação que possibilite um sentido de reconhecimento, e que possa fazer com que o seu cumprimento contribua, também, com os necessários ajustes entre o conceito abstrato e a prática cotidiana.

Isso pressupõe um convencimento de que a gestão dos recursos hídricos tem conseqüências no desempenho econômico do País, na geração de empregos e na redução da exclusão social, para que possa ser o ponto de partida das mudanças nas práticas de construção e administração das políticas públicas.

A transformação necessária implica em mudanças comportamentais na vivência do discurso político que prega a democracia, a participação, a descentralização, mas que se apegua a práticas centralizadoras, alimentadas por temores da perda de poder técnico e político, que fortalecem a desconfiança entre os membros de uma engrenagem que deveria, por sua natureza sistêmica, ser harmônica quanto aos limites e competências de cada ente, de cada parte.

Mudar do comportamento corporativo para a essência da ação colegiada, reforçando a clareza dos conceitos, a força da representação institucional e a representatividade dos seus membros, passa a ser uma proposta de apropriação e prática necessária a todos os entes dos sistemas.

Forçar essa mudança significa trazer para a prática cotidiana uma permanente busca de substituição da doutrina que a fundamenta por uma confiança de que a participação é o caminho mais sólido para a superação das dificuldades comuns.

### **Recomendações (Estratégicas)**

- Fortalecimento da base social por meio da difusão e do acesso à informação;
- “Impregnação” do Estado (nos três poderes) com os conceitos da gestão de RH;
- Investimentos no exercício da representatividade e na delegação de competência para a representação;
- Governança e modificação dos instrumentos administrativos e gerenciais da administração pública;
- Democratização da comunicação pela incorporação de novas linguagens.

### **Recomendações Operacionais**

- Os Organismos de Bacia deverão assumir papel protagonista diante de novos temas/ novas abordagens que contribuam para atender os objetivos da política e do sistema de gestão de recursos hídricos;
- Buscar uma incorporação crescente de mais participantes dos diferentes grupos sociais, e um reforço no exercício da representatividade;

- Incentivar o desenvolvimento e o uso de sistema de suporte para tomada de decisão;
- Desenvolver outros instrumentos econômicos e sociais de incentivo à conservação e ao uso racional da água;
- Fortalecer a capacidade de cooperação entre as estruturas sociais (capital social);
- Reconhecer a importância estratégica da Gestão de Recursos Hídricos como indutora do desenvolvimento social e econômico;
- Influenciar, para a adoção de critérios, nas diretrizes orçamentárias, que levem em consideração à política de RH.

### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- A evolução da participação dos atores-chave por segmento. Observar o equilíbrio nessa participação;
- A incorporação real na formulação de outras políticas públicas na instância dos Recursos Hídricos e vice-versa;
- A informação, tanto quantitativa quanto qualitativa;
- A prática da representação no cotidiano dos Organismos de Bacia;
- A capacidade de tomar decisões em nome dos seus representados pelos membros dos Organismos de Bacias;
- O surgimento e a renovação das linguagens na forma de tratar as questões do sistema;
- A coerência e consequência nas deliberações tomadas pelos entes para a mudança nos cenários;
- A participação do Poder Legislativo e do Ministério Público.

## **SITUAÇÃO ESPERADA 2**

ADEQUAÇÃO DAS ESTRUTURAS OFICIAIS AO  
FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS, SEGUNDO AS  
COMPETÊNCIAS

Sendo os sistemas constituídos de diferentes instâncias com competências diversas e complementares, pressupõe-se necessário que cada uma delas deva estar aparelhada para o bom desempenho de suas funções.

A capacidade efetiva das instituições inclui a suficiência de um corpo técnico qualificado e eficaz para as práticas de gerenciamento, implementação dos regulamentos e

avaliações necessárias. Requer, ainda, recursos financeiros suficientes e geridos com transparência, bem como gestores capacitados e envolvidos, além de um arcabouço jurídico prático e adequado às funções.

Nas diversas leis, os arranjos institucionais possuem responsabilidades e competências específicas, explicitadas no arcabouço institucional ou por meio de regulamentação complementar, que variam desde o fornecimento da concessão de outorga de direito do uso da água até a gestão financeira dos sistemas. Tais estruturas oficiais deverão favorecer à instalação e ao funcionamento dos órgãos previstos, à normatização, à implementação dos instrumentos e à articulação interinstitucional.

No entanto, essa não é uma realidade ainda presente na estrutura institucional da maioria dos Estados. Em alguns deles, não existe, ainda, uma estrutura específica para a operacionalização e descentralização da gestão de recursos hídricos, estando essas ações embutidas em outras funções do Estado. Outras situações mostram equipes técnicas bem reduzidas e, em alguns casos, despreparadas ou, até mesmo, desmotivadas, o que tem sido explicado por um conjunto de fatores que envolvem desde a baixa remuneração até a pouca ou nenhuma oferta de capacitação.

Na grande maioria dos Estados, é sentida a carência de recursos financeiros nos orçamentos que possibilitem a implementação e o funcionamento dos órgãos previstos pelos sistemas.

Garantir recursos orçamentários, equipes técnicas capacitadas e estimuladas, instâncias descentralizadas e desburocratizadas é uma situação que pressupõe a pressão feita por uma sociedade mobilizada.

### SITUAÇÃO ESPERADA 3



#### ÓRGÃOS GESTORES FORTALECIDOS

Adota-se a expressão “órgãos gestores”, freqüentemente, para designar as instituições públicas responsáveis, entre outros, pela concessão da outorga de direitos de uso e sua fiscalização. Entretanto, há quem defenda uma significação mais abrangente para o termo gestor, qualificando-o para referir-se a todo o sistema de gestão e não somente ao poder outorgante estadual ou federal.

Por uma ou outra definição, o que também se espera do órgão gestor é que ele possa prestar apoio e suporte de natureza técnica, operacional e administrativa aos demais entes dos sistemas.

Nas diversas legislações estaduais, os órgãos gestores têm variadas atribuições que constituem os sustentáculos para que o sistema de gestão, mantenha o sistema de informações, elabore e acompanhe a implementação dos Planos Estaduais, elabore

relatórios anuais, formule políticas, implemente instrumentos de gestão, enfim, venha a gerir o sistema.

Porém, o que se verifica na maioria dos sistemas instituídos são órgãos gestores fragilizados, sem orçamento suficiente, equipes técnicas reduzidas e desestimuladas, pequena capilaridade, centralização excessiva e desarticulação institucional, componentes de um modelo de Estado incompatível com os avanços propostos pelos princípios que orientam os sistemas. Isso pode ser atribuído às práticas comuns na tomada de decisões políticas, também incompatíveis com a implementação da gestão, e ainda à falta de foco do órgão gestor, quando o mesmo atua desvinculado da gestão de recursos hídricos.

Diante disso, recomenda-se que esforços sejam redobrados no sentido de:

- Criar programa de fortalecimento institucional condicionado a implementação do sistema;
- Promover concurso público para fortalecer as equipes dos órgãos gestores responsáveis por essa implementação.

#### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Número de funcionários públicos efetivo em recursos hídricos por km<sup>2</sup>;
- Montante de recursos financeiros aplicados por km<sup>2</sup>;
- Comitês implantados e em funcionamento;
- Outorgas emitidas.

#### **SITUAÇÃO ESPERADA 4**



#### **ESTRUTURA MÍNIMA PARA O FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS**

Se a situação dos órgãos gestores mostra-se preocupante no que diz respeito à suas capacidades operacionais, o mesmo pode ser dito da estrutura colocada à disposição para o funcionamento dos comitês de bacias.

O pleno funcionamento desses organismos pressupõe a instalação completa dos sistemas, incluindo as agências de bacias e a garantia do seu financiamento, o que é proposto pelo instrumento financeiro da cobrança na maioria dos casos. Entretanto, apenas 14 estados prevêem a criação destes órgãos de suporte ao funcionamento dos comitês.

Por outro lado, enquanto não são criadas e implantadas as agências, os comitês vêm garantindo o seu funcionamento das mais diferentes formas. Em alguns estados, convênios para repasses financeiros são realizados entre o Estado e instituições

membros destes colegiados, enquanto noutros o próprio órgão gestor assume o papel de secretaria executiva dos mesmos.

Nem todos os estados possuem fundos específicos para a gestão e nem todos os fundos prevêem recursos para a operacionalização dos sistemas. Isso é uma decorrência clara da falta de vontade de desconcentrar e descentralizar o poder que ainda impregna a cultura política no País, um dos grandes entraves à efetivação de uma gestão integrada, participativa e descentralizada.

As conseqüências negativas mais diretas dessa lacuna mantida pelo Estado são, talvez, a crescente desinformação e distorções conceituais, notadamente aquela que tende a não considerar o comitê como um órgão oficial, com competências legais na estrutura do Estado, o desestímulo dos participantes membros diante da inoperância ou ineficiência das ações propostas pelos colegiados, e o desgaste do modelo de gestão proposto.

É recomendável cautela para não estimular a crença no inverso, ou seja, se o Estado provê, todo CBH funciona.

### **Recomendações**

- Previsão de recursos nos fundos para garantia do funcionamento dos comitês de bacias;
- Elaboração de uma agenda mínima que possibilite a articulação dos esforços das instituições membros;
- Repensar a função da agência sem transferir para a mesma as atribuições de outras instâncias que, historicamente, estão fragilizadas.

### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Existência de meios alternativos para funcionamento (extra Estado);
- Legitimidade de seus componentes (não correr o risco de agregar componentes não previstos pela legislação);
- Existência de recursos financeiros, materiais e humanos para o funcionamento dos comitês;
- Aplicação de recursos financeiros na implementação do suporte aos entes do SINGERH;
- O descumprimento, pelos CBH, de seus objetivos/competências por falta de suporte ao seu funcionamento;
- Cobrança, pelos CBH, das demandas dirigidas aos órgãos gestores;
- Capilarização da informação e incorporação das questões locais das bacias hidrográficas (necessidade de pesquisa);

- Apresentação de demandas específicas (CBH acionando as representações locais);
- Evolução das pautas dos CBH (Pesquisa).

## SITUAÇÃO ESPERADA 5

GESTORES DE CBH BEM FORMADOS -  
PARTICIPANTES CIENTES DA ESTRUTURA DO  
SISTEMA E SUAS FUNÇÕES

O que se espera nessa situação é que os representantes das instituições nos comitês possuam uma formação qualificada para o exercício da função, para não correr o risco de os comitês virem a funcionar sem uma pauta que fortaleça a sua atuação e sem a adequada coordenação de suas atribuições.

A gestão de recursos hídricos exige uma política própria, com uma estrutura legal e organizacional bem definida, um sistema de financiamento, e instrumentos adequados. Para que isso funcione harmonicamente, é necessário que os envolvidos possuam informações suficientes, incentivos e compreensão dos conceitos, combinação que permite agir efetiva e eficientemente.

Um dos grandes entraves ao bom funcionamento desses organismos diz respeito aos desvios conceituais, quanto ao papel de cada ente nos sistemas, quer seja pela formação acadêmica inadequada para o exercício das funções de gestor ou até mesmo pelo desinteresse e falta de compromisso com a participação, o que pode ser minimizado pela qualificação a partir de bons programas de capacitação.

Dessa maneira, os órgãos devem prover os quadros de pessoal com cursos e treinamentos em assuntos tais como o uso da mídia, a negociação de conflitos, avaliação de impactos, formulação e implementação de processos participativos entre outros assuntos essenciais ao bom funcionamento dos sistemas.

### **Recomendações**

- Formulação e implementação de um processo de formação de gestores;
- Preparação dos membros dos comitês para a participação qualificada;
- Ampliação da base pela atuação de articulador qualificado.

### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- A alternância dos membros da diretoria e da plenária (e comitês plenária), favorecendo ao exercício da representatividade dos membros do comitê.

## SITUAÇÃO ESPERADA 6



### ENTES DO SISTEMA ATUANDO NAS SUAS COMPETÊNCIAS REGULAMENTADAS POR LEI

A consolidação e funcionamento dos sistemas exigem que os entes que os compõem tenham clareza conceitual sobre as suas atribuições, responsabilidades e competências.

Isso pode ser traduzido no exercício dessas competências, que expressa como os membros compreendem o seu papel e como interpretam os problemas e os modos de resolvê-los, adotando procedimentos regulamentados e ferramentas apropriadas.

Ainda há ressentimentos de que as pautas dos Conselhos e de suas Câmaras Técnicas não refletem as discussões realizadas nos organismos da base, evidenciando, assim, uma desarticulação entre os entes que, não raro, provoca desconfiança entre as diferentes instâncias.

Dessa maneira, no cumprimento das atribuições formais, existe a necessidade de grandes esforços de cooperação na busca de harmonização deste exercício. As possíveis lacunas verificadas nas legislações deverão ser ajustadas pela prática cotidiana da participação, reforçada pelo diálogo entre os entes, o que pode ser catalisado pela criação de instâncias não oficiais de articulação e redes de comunicação.

#### **Recomendações**

- Criar canais de comunicação e definição clara dos papéis entre os entes dos Sistemas e a Sociedade;
- Fortalecer as relações entre órgãos gestores e comitês (Fórum) – definir procedimentos, instituições/práticas.

#### **Aspectos a Monitorar/Observar**

A compreensão dos papéis de cada instância (técnica, financeira, política) federal, estadual e municipal.

## SITUAÇÃO ESPERADA 7

### CONSTRUÇÃO COMPARTILHADA DO CONHECIMENTO PARA TOMADA DE DECISÕES

Acredita-se que agir em conjunto possibilita criar compreensões comuns e desenvolver novas soluções para os problemas enfrentados.

A cooperação entre parceiros institucionais tem sua efetividade dependente da boa vontade e do capital social entre os mesmos, o que pode ser traduzido quando o fortalecimento da confiança entre membros de um grupo faz aumentar a vontade de colaborar e a probabilidade de um investimento chegar a resultados produtivos.

Um desafio apontado na operacionalização dos organismos tem sido superar a dificuldade de construir estratégias conjuntamente. Isso pode ser atribuído a diversas causas que culminam com a supervalorização da tecnocracia na tomada de decisões entre as quais podem ser citadas;

- O longo período de autoritarismo no Estado Brasileiro;
- A segmentação de visões na formação profissional;
- A pouca prática na multidisciplinaridade e na transversalidade na construção do conhecimento;
- A pouca valorização do saberes não acadêmicos, da diversidade cultural e da cultura popular;
- O predomínio de uma política de resultados sobrepondo-se à riqueza dos processos.

Diante disso, é conveniente afirmar que compartilhar o conhecimento requer ousadia e confiança, pois necessita do rompimento de entraves como regras burocráticas que dificultam a participação e a disputa pelo controle da informação.

#### **Recomendações**

- Exercício permanente da democracia participativa;
- Criação de mecanismos de integração com as instituições de ensino;
- Respeito aos valores culturais e ambientais;

#### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Índice de satisfação dos atores envolvidos;

## SITUAÇÃO ESPERADA 8



### DECISÕES INTEGRADAS E PARTICIPATIVAS ENTRE OS COMPONENTES DO SISTEMA

Outra dificuldade verificada na implementação dos sistemas são as decisões políticas contraditórias entre as suas diversas instâncias.

É reconhecido que as práticas participativas permitem que as decisões tomadas coletivamente sejam levadas em consideração e que as mesmas permitem, ainda, o fortalecimento das instituições pelo reforço à identidade e definição clara dos papéis.

Um dos grandes desafios de realizar a gestão participativa está em adotar uma contraposição ao modelo de Estado que vem sendo historicamente, sustentado na centralização, praticamente sem qualquer controle social.

No que toca às articulações entre os sistemas nacional e estaduais, isso tem sido, também, dificultado pela existência de legislações de recursos hídricos diferenciadas, que exigem maior esforço na construção de pactos e compromissos.

Além dos entraves jurídicos, pesam a diversidade e a diferenciação das estruturas institucionais, ainda não harmonizadas quanto ao funcionamento ou quanto ao estágio de implementação.

#### **Recomendações**

- Criar mecanismos e capacidade de negociação e pactuação;

#### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Deliberações conjuntas estabelecidas;
- Pactos e ou convênios de integração efetivados.

## SITUAÇÃO ESPERADA 9



### DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES

A descentralização, como um dos princípios da gestão, vem sendo defendida desde a gênese dos sistemas. É preconizada em todas as legislações e citada em todos os eventos relacionados com a gestão de recursos hídricos.

Entretanto, na prática, ainda não está assegurada. A tomada de decisões de maior impacto continua sendo feita nas instâncias centrais e de forma burocratizada,

resquícios ainda fortes da tradição autoritária, que é alimentada pelo medo da perda de poder, por parte de determinados dirigentes.

São comuns as queixas de membros dos colegiados da base, relativas ao pouco poder dos comitês quando as decisões implicam em reduzir os efeitos da doutrina do “comando e controle” ou quando desafiam o que se chama de “tirania dos meios”, situação preponderante na maioria das instituições gestoras, traduzida no fato de que as atividades meio – e não as atividades fins – são as que dominam os processos.

Por outro lado, a descentralização não pode ser vista como um caminho de sentido único. Ao tomar decisões, os segmentos e setores que compõem os comitês também estão assumindo responsabilidades para com a efetiva implementação destas, não podendo apenas decidir para o Estado realizar.

Diante disso, torna-se fundamental que a prática cotidiana dos entes que compõem os sistemas seja avaliada de acordo com o exercício democrático realizado na participação e na tomada nas decisões.

### **Recomendações**

- Racionalização dos procedimentos administrativos e operacionais;
- Descentralização da decisão sobre a aplicação dos recursos orçamentários para os CBH;
- Mecanismos de participação e alternância dos dirigentes;
- Maior participação social nas decisões;
- Construção de mecanismos e instrumentos para que a Política Nacional de Recursos Hídricos possa integrar-se com a Política Ambiental.

### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Quantificar os atores envolvidos nas decisões.

## **SITUAÇÃO ESPERADA 10**

RESPEITO ÀS COMPETÊNCIAS E DECISÕES  
DAS DIVERSAS INSTÂNCIAS DOS SISTEMAS DE  
RECURSOS HÍDRICOS

A impregnação da doutrina do “comando e controle”, ao longo dos anos, contribuiu para que o compromisso dos “empoderados” com a gestão participativa tenha um descompasso entre a discussão e a decisão. Se no discurso há respeito aos princípios, isso nem sempre vem acontecendo nas decisões.

Comitês com poder de decisão significam divisão do poder, o que, por sua vez, exige que os interesses coletivos sejam executados com clareza e transparência, e que o conhecimento seja socializado. Quando há uma preponderância no comando pelo poder político/econômico, há, também, uma tendência de que decisões contrárias a tais vontades não sejam acatadas e executadas.

Entretanto, a participação que compõe o tripé do modelo de gestão proposto precisa ser efetiva, sob o risco de não oferecer a sustentação necessária ao modelo em questão, o que implica em respeito às competências e decisões legalmente atribuídas a cada instância dos sistemas.

### **Recomendações**

- Transparência no processo de gestão com negociação e pactuação;
- Democratização da informação;
- Capacitação em todos os níveis;
- Ética e controle social;
- Mecanismos que assegurem a agilidade e a participação no processo de tomada de decisão.

### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Decisões dos CBH e conselhos implementados.

## **SITUAÇÃO ESPERADA 11**



SOCIEDADE INFORMADA AMPLAMENTE SOBRE  
A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS. SISTEMA  
DE RH COMO TEMA NACIONAL

A gestão participativa pressupõe que a população esteja suficientemente envolvida, a ponto de sensibilizar-se e comprometer-se com os seus objetivos e necessidades. A conscientização dos cidadãos sobre os aspectos da gestão da água (demanda, cuidados, controle) vem reforçar a participação da sociedade no cumprimento da legislação sobre o assunto.

A informação pode circular de diversas formas e maneiras, desde relatórios escritos até a descrição de vivências e práticas por meio de recursos tecnológicos contemporâneos.

Entretanto, há dificuldades nas instituições no relacionamento com o setor de comunicação, faltando tratamento adequado das informações e dados que sintetizem

e sensibilizem a população para o conhecimento e enfrentamento dos problemas críticos e/ou prevenção dos mesmos.

Além da falta de pessoal especializado na produção e transmissão das informações, falta, aos que detém o poder de decisão, uma vontade que determine a produção de materiais adequados, além de ações que possam sensibilizar a mídia para a disseminação das informações.

Neste aspecto, também é importante atentar para a coerência das mensagens em relação à base conceitual dos sistemas, de modo a não auxiliar na perpetuação dos equívocos ainda verificados em diversas situações.

### **Recomendações**

- Desenvolvimento de ferramentas de informação e mobilização para o cuidado com a água;
- Montagem de programas de comunicação adequados à realidade das bacias;
- Estímulo à divulgação em todas as mídias;
- Produção de material didático;
- Promoção de campanhas para motivar a participação da sociedade;
- Promoção de encontros para discutir comunicação e meio ambiente tendo como público alvo jornalistas e representantes de organismos de bacias;
- Desenvolvimento de estratégias de comunicação entre os representantes dos organismos de bacia com outras áreas e com a sociedade;
- Implementação de programa de capacitação para formação de mobilizador, negociador, comunicador;
- O foco e abordagem associados à produção devem ser, na medida do possível, propositivos e positivos.

### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Número de matérias na TV, rádio e jornal;
- Envolvimento público nos eventos;
- Nível de participação;
- Ferramentas de informação/mobilização desenvolvidas e implementadas;
- Grau de conhecimento da sociedade com relação ao SIGRH.

## SITUAÇÃO ESPERADA 12

### ADEQUADO FLUXO DE COMUNICAÇÃO ENTRE OS COMPONENTES DO SISTEMA DE RH

Os entes dos sistemas necessitam de informações precisas para facilitar a tomada de decisões, o que nem sempre acontece na prática. Verifica-se que, na maioria das vezes, falta pessoal de comunicação nas instâncias do sistema, além de uma reconhecida ineficiência dos canais de comunicação entre os diversos envolvidos.

Uma expressão dessa comunicação deficiente pode ser ilustrada pela distância entre o que está sendo discutido nos conselhos e suas câmaras técnicas, em relação ao que está sendo vivenciado nos comitês de bacias.

Muitas podem ser as causas dessa deficiência, entre elas se destacam a falta de priorização em fortalecer a comunicação, o acúmulo de funções dos entes, a precariedade da inclusão digital no País, e a carência de recursos materiais.

Também falta uma visão/capacidade em entender o que significa uma estratégia de comunicação. Alguns órgãos a resumem nas suas assessorias de imprensa.

Outras causas podem ser decorrentes da cultura institucional que ainda não desenvolveu o hábito de realizar a comunicação, continuando a funcionar com a prática que se convencionou chamar de “encastelamento das instâncias”.

#### **Recomendações**

- Estimular redes de comunicação em cada instância do sistema e entre as diferentes instâncias;
- REBOB e Fórum devem assumir a articulação da informação no sistema;
- Definir o fluxo de informação e designar profissionais para a função;
- Cada instância do sistema deve exercer suas funções de comunicação;
- Atualização constante de contatos (institucionais e pessoais);
- Profissionalização da comunicação.

#### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Número de visitantes nos sites que hospedam as informações;
- A evolução dos instrumentos de comunicação de cada instância;
- A Atuação dos responsáveis pela comunicação;
- A eficiência das redes implantadas.

A gestão da água envolve todas as áreas afins como a regulação do uso da terra, vegetação, agricultura, meio ambiente, indústria, energia, pesca, transporte, e deve, ainda, levar em conta a relação que possui este bem com a saúde e com a pobreza.

O que se verifica, na realidade, é uma grande desarticulação entre as políticas públicas setoriais, causada, sobretudo, pela ausência de articulação governamental para a integração, associada ao uso dos espaços políticos na autopromoção dos titulares das instituições.

#### **Recomendações**

- Ampliar as estratégias de comunicação à sociedade;
- Aumentar a interlocução dos comitês com a sociedade;
- Inserir a temática dos Recursos Hídricos nas discussões de outras políticas;
- Incentivar a integração com outras políticas nas reuniões dos Conselhos;
- Colocar na pauta do CNRH ações integradoras – demonstrar práticas de gestão integrada;
- Estimular a articulação dos comitês e órgãos gestores por meio de ações de plantão e da realização de Fóruns;
- Incentivar a formulação de planos integrados nas bacias;
- Incentivar a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento comum a todas as políticas públicas.

#### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Programas e convênios integrados e implementados;
- Convênios de cooperação entre órgãos setoriais;
- Número de convênios e termos de cooperação firmados (e outros arranjos) entre os entes;
- Influência dos temas/pautas em outros setores;
- Presença de temas de gestão de RH nos Planos e Programas de outros setores;
- Envolvimento dos atores chave;
- Adoção de medidas aprovadas pelos atores envolvidos.

## SITUAÇÃO ESPERADA 14

### INSTRUMENTOS DE GESTÃO IMPLEMENTADOS

A regulação do uso dos recursos hídricos, combinada com outros instrumentos (econômicos, etc.) pode ser um forte mecanismo para a implementação das políticas propostas.

O Plano de Recursos Hídricos, a Outorga e a Cobrança são instrumentos previstos em todas as legislações. Entretanto, as diversas legislações estabelecem outros instrumentos tais como o enquadramento, a compensação, o sistema de informações, os fundos e o rateio dos custos. Particularmente, os estados da Região Norte incluem instrumentos não comuns com os demais estados, como a capacitação e desenvolvimento tecnológico no Estado do Pará e a Educação Ambiental no Amazonas.

O Plano da Bacia é o instrumento que orienta a implementação da política de gestão e que integra os demais instrumentos, na medida em que envolve a definição de diretrizes e critérios de aplicação do enquadramento, cobrança, outorga/fiscalização e que, para isso requer, do sistema de informações, dados e outras informações fundamentais na definição dos programas e investimentos.

Porém, não tem sido suficiente a inclusão desses instrumentos no arcabouço jurídico para que possam ser efetivamente implementados. Ainda é muito verificada a falta de elaboração e/ou efetivação dos planos de bacia, o que tem sido uma decorrência do pouco envolvimento/compromisso de instituições que cumprem com rigor as suas atribuições legais.

Também é notório que os processos de planejamento ainda não são adequados à dinâmica inovadora do Sistema. Alguns planos não são elaborados com a devida participação da sociedade, o que dificulta ainda mais a sua implementação.

#### **Recomendações**

- Construção de diretrizes metodológicas para a implementação dos planos de bacia;
- Pactuação de comprometimento entre os responsáveis legais;
- Simplificação dos planos.

#### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Qualidade dos planos apresentados com ligação/integração das ferramentas;
- Balanço Plano/implementação dos mesmos;
- O método e o tempo de elaboração do Plano de Bacia;

- A medida da implementação da execução do Plano (articulações e recursos financeiros aportados);
- Evolução dos termos de referência dos processos de planejamento (do tecnocrático ao acordo político).

## SITUAÇÃO ESPERADA 15

PRODUÇÃO DOS DADOS E INFORMAÇÕES EM  
FUNÇÃO DOS USOS E DE FORMA INTEGRADA  
PARA A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E  
AMBIENTAL

Ao ampliar a participação na gestão, também cresce a demanda por dados e informações relevantes para que as decisões sejam tomadas com segurança.

São considerados dados os fatos quantificáveis e qualificáveis que, ao serem montados em padrão significativo para atender objetivos específicos, passam a constituir a informação.

Para que esses dados e informações possam ser realmente úteis na busca de soluções sustentáveis, eles precisam mencionar tanto aspectos de eficiência técnica e econômica, quanto as prioridades e preferências de usuários.

Um entrave verificado diante desta situação tem sido a dispersão e/ou falta de dados adequados para planejar e monitorar.

A multiplicação de Sistemas de Informações e Bancos de Dados internos nas instituições tem favorecido essa dispersão e dificultado a conversão dos dados em informações e conhecimentos que realmente possam alimentar os sistemas de suporte às decisões na gestão.

### **Recomendações**

- Produção de Banco de Dados e Sistemas de Informações regionais e respeitando as necessidades.

### **Aspectos a Monitorar/Observar**

- Informações desenhadas de acordo com as prioridades de Gestão.

Possíveis Indicadores  
a Serem Utilizados  
no Monitoramento dos  
Sistemas

Um dos instrumentos para avaliação da implementação dos objetivos de qualquer projeto tem sido a comparação de sua evolução a partir de indicadores. Considerando os sistemas de gestão de recursos hídricos como um projeto cuja finalidade é a boa gestão dos recursos hídricos do Brasil, um conjunto de indicadores desempenho tem grandes chances de ser o instrumento adequado para o acompanhamento e aperfeiçoamento de sua implementação.

Indicadores podem ser definidos como parâmetros a ser quantificados ou qualificados por meio de dados ou informações que permitem balizar a maneira como objetivos propostos possam ser analisados. Assim conceituado, um indicador descreve um objetivo (situação desejada), incluindo os pressupostos e os impactos indesejados, na forma de parâmetros e instruções de medição. Por serem entendidos como uma forma de operacionalizar a medição de determinadas grandezas, cada indicador deve representar uma hipótese que explica a relação existente entre a quantificação que aponta e a grandeza correspondente.

Possuem a função de reforçar ações, a partir da avaliação de suas mudanças em um determinado tempo, para comunicar informações relevantes nos sistemas e assim auxiliar na verificação o estado atual e da viabilidade do mesmo.

Podem ainda ser voltados para auxiliar, tanto na avaliação de resultados, quanto de processos, daí serem sugeridos aos diversos organismos dos sistemas de gestão como ferramentas que podem orientar os seus processos.

Neste capítulo estão listados e descritos trinta e dois possíveis indicadores para a gestão dos RH. Possíveis na medida em que são propostas ainda não executadas, e por esta razão poderão sofrer transformações, aperfeiçoamento ou mesmo exclusão na sua utilização.

Os indicadores aqui propostos estão agrupados em temas mais amplos: implementação, funcionamento, instrumentos de gestão, articulação institucional e comunicação. Para cada tema são apontados alguns indicadores e as suas respectivas descrições, justificativas, fontes e sugestões de coleta.

### INDICADOR 1

NÚMERO DE CBH CRIADOS E EM  
FUNCIONAMENTO

Expressa o estágio de implementação dos sistemas de gestão de recursos hídricos a partir da constituição e funcionamento dos organismos de base

JUSTIFICATIVA: Os comitês de bacias hidrográficas são a base dos sistemas de recursos hídricos por possibilitarem a inclusão da sociedade no processo da gestão dos recursos hídricos, sexto fundamento da Lei 9.433. O mesmo afirma que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”. Tal fundamento tem por base a premissa de que não se deve levar a uma decisão superior, o que pode ser solucionado em uma instância de base.

No funcionamento dos sistemas, os comitês de bacias possuem atribuições específicas entre as quais destacam-se a mediação dos conflitos pelo uso compartilhado das águas, o planejamento da oferta e da demanda com o estabelecimento de melhoria da qualidade das águas, e a aprovação do plano de Bacia, instrumento essencial para a gestão dos recursos hídricos, daí a sua implementação e funcionamento adequado sinalizarem que o sistema está sendo coerente com os seus fundamentos.

FONTE: Órgão gestor, Conselhos, CBH, Fóruns estaduais e Nacional.

COLETA: Coleta de dados junto às fontes citadas.

### INDICADOR 2

PERCENTUAL DE ORGANISMOS DE  
BACIA EM FUNCIONAMENTO EM  
RELAÇÃO AOS QUE JÁ FORAM CRIADOS

Expressa o grau de organização da sociedade da Bacia na participação da gestão dos recursos hídricos

JUSTIFICATIVA: Organismo de bacia é uma denominação genérica para os diversos tipos de entidades ou órgãos que atuam no espaço geográfico de uma bacia hidrográfica. Sob essa denominação são englobados os comitês, agências, associações civis, organizações não governamentais, associações de usuário, comissões de usuários de água e consórcios intermunicipais, e outras entidades

assemelhadas. A existência de outros organismos de bacias, organismos oficiais e com atribuições legais nos sistemas, pode representar um apoio ao funcionamento dos sistemas na medida em que possibilitam a convergência de objetivos e a construção de um sentimento de identidade na bacia que venham a favorecer à resolução conjunta e harmônica dos problemas.

FONTE: Órgão gestor, CBH e Conselhos. Extra-Oficial (Fórum e REBOB).

COLETA: Coleta de dados junto às fontes citadas.

### INDICADOR 3



MONTANTE DE RECURSOS  
FINANCEIROS APLICADOS EM GESTÃO  
DE RECURSOS HÍDRICOS/KM<sup>2</sup>/BACIA  
HIDROGRÁFICA E HABITANTES

Expressa a evolução do financiamento do sistema de gestão na referida bacia hidrográfica

JUSTIFICATIVA: Um dos grandes problemas apontados pelos órgãos gestores, para dar suporte ao funcionamento dos sistemas de gestão, está relacionado com a falta de recursos orçamentários, técnicos e humanos. Dessa maneira, o crescente aporte de recursos para a gestão nas bacias poderá indicar se este problema está sendo superado, ou minimizado, o que, combinado com outras ações ou intervenções de ordem institucional, indicará que o sistema está sendo eficazmente implementado.

FONTE: Órgãos gestores.

COLETA: Coleta de dados junto aos órgãos gestores dos recursos hídricos estaduais e/ou nacionais.

### INDICADOR 4



NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS  
(EFETIVOS) DO ÓRGÃO GESTOR DOS  
RECURSOS HÍDRICOS/KM<sup>2</sup> EM ATUAÇÃO  
NA BACIA HIDROGRÁFICA

Expressa a capacidade que possui o órgão gestor em dar suporte ao funcionamento do sistema por meio de seu corpo técnico

JUSTIFICATIVA: Com poucas exceções, constata-se que faltam quadros técnicos especializados em gestão de recursos hídricos na grande maioria dos órgãos gestores. Um dos argumentos em defesa dessa carência é a fragilidade institucional do setor público, que ainda é movida pela descontinuidade nas suas atividades e na pouca oferta de salários compatíveis.

A existência de quadros técnicos formados, na sua maioria, por consultores temporários, torna-se um fator limitante para o fortalecimento dos órgãos gestores e, conseqüentemente, dos demais componentes dos sistemas de gestão. Garantir um corpo técnico bem qualificado e efetivo torna-se uma premissa para o funcionamento eficiente e eficaz dos sistemas.

FONTE: Órgãos gestores.

COLETA: Coleta de dados junto aos órgãos gestores dos recursos hídricos estaduais e/ou nacional.

## INDICADOR 5



EXISTÊNCIA DE SUPORTE PARA  
FUNCIONAMENTO DO COMITÊ

Expressa a existência de recursos financeiros, materiais e humanos para o funcionamento dos comitês.

JUSTIFICATIVA: O pleno funcionamento dos sistemas prevê a existência de um suporte para os comitês que, na situação de implantação completa dos sistemas, deverá, com poucas variações regionais, ser a tarefa da agência de bacia. Estes organismos deverão constituir instituições executivas, ágeis e flexíveis para dar o respectivo suporte técnico, financeiro e administrativo aos comitês de bacias.

Porém, enquanto não são criadas as referidas agências, tem sido atribuição do órgão gestor suprir essa função. O que se verifica em muitos casos é uma situação onde comitês são criados sem uma estrutura de suporte, fazendo com que os mesmos não venham a operar com uma mínima capacidade de funcionamento, provocando a insatisfação dos envolvidos diante de suas expectativas quanto aos resultados pretendidos.

FONTE: CBH.

COLETA: Consulta aos CBH.

## INDICADOR 6

EXISTÊNCIA DE DOTAÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA PARA APOIO AOS  
COMITÊS DE BACIA

Expressa o grau de compromisso e comprometimento do órgão gestor com o funcionamento dos comitês.

JUSTIFICATIVA: A capacidade de atuação do poder público na implementação do sistema pode ser aferida por diversos indicadores, tanto físicos quanto financeiros. Entre os indicadores financeiros, os gastos realizados para o funcionamento dos organismos de bacia, em um período limitado, podem comprovar o cumprimento dessa atribuição dos órgãos gestores.

FONTE: Órgãos Gestores, CBH.

COLETA: Consulta aos orçamentos dos órgãos gestores e dos CBH.

## INDICADOR 7

NÚMERO DE CONFLITOS DE USO  
MEDIADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL  
DE CONFLITOS IDENTIFICADOS/CBH E  
CONSELHO/BACIA HIDROGRÁFICA

Expressa a capacidade do CBH de exercer sua competência de “arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos” e o reconhecimento, pela sociedade da bacia, de que o comitê é o espaço para a negociação de conflitos de uso da água.

JUSTIFICATIVA: Uma das competências definidas para os CBH, na maioria das leis de criação, é a de funcionar como o espaço para resolução de conflitos entre setores ou indivíduos. Dessa maneira, ao conseguir a autoridade na bacia, para servir como essa primeira instância, os CBH estão reforçando o papel para o qual foram criados.

Por outro lado, é prudente considerar que um elevado nível de conflitos é sinal de que a bacia requer maiores ações na sua gestão, tendo em vista que os mesmos são decorrentes da contrariedade dos diferentes interesses nela presentes, ou do desequilíbrio acentuado entre a demanda e a oferta hídrica, daí ser importante não avaliar a eficiência do comitê pelo número de mediações promovidas.

FONTE: Atas e deliberações de CBH e Conselhos.

COLETA: Coleta de dados junto aos CBH, Conselhos.

## INDICADOR 8

NÚMERO DE DELIBERAÇÕES DOS CBH E  
CONSELHOS IMPLEMENTADAS/NÚMERO  
DE DELIBERAÇÕES APROVADAS

Expressa a capacidade deliberativa dos organismos colegiados e a sua autoridade na garantia de implementação de suas decisões.

JUSTIFICATIVA: Os organismos colegiados dos **SINGERH** são instâncias deliberativas, que reúnem representantes de grupos com interesses diversos, para buscar a solução de problemas a partir da discussão e tomada de decisões comuns. Entretanto, nem sempre o que pactuam e expressam por meio de suas deliberações formais é implementado, o que pode ser explicado por diferentes causas que variam, desde a desigualdade de poder entre os seus membros até as dificuldades de articulação com outros setores envolvidos, ou até mesmo, a falta de representatividade de seus membros. Diante disso, conseguir deliberar e ver implementada essa deliberação é sinal de capacidade política de convencimento dos organismos colegiados junto às instâncias executoras dos sistemas de gestão.

FONTE: CBH e Conselho

COLETA: Consulta e pesquisa comparativa junto a estas instâncias.

## INDICADOR 9

NÚMERO DE ATORES ENVOLVIDOS/  
SEGMENTOS E CATEGORIA/PROCESSOS

Expressa a participação e a representatividade nos processos de gestão.

JUSTIFICATIVA: A diversidade de atores nas ações conjuntas auxilia na compreensão comum dos conceitos e problemas a solucionar, além de contribuir na evolução da equidade proposta aos processos da gestão de recursos hídricos.

Faz parte do senso comum acreditar que os processos democráticos pressupõem equilíbrio nas perdas e ganhos entre os envolvidos e que a participação, quando efetiva, contribui para o aumento do capital social das instituições.

Por outro lado, quando os processos são dominados por poucos envolvidos, há uma tendência de que os seus excluídos percam a vontade de colaborar, reduzindo, assim, a probabilidade de resultados produtivos nos processos, aumentando as contestações quanto à validade dos mesmos.

Este indicador, por si só, não garante uma avaliação da representatividade dos membros dos colegiados. Para isso, é necessário buscar identificar até onde os mesmos realmente representam os segmentos que os indicam, sua capacidade de mandato pleno, sua articulação com os diversos interesses existentes no segmento, entre outros aspectos.

FONTE: Sistemas de Recursos Hídricos.

COLETA: Coleta de dados entre as diferentes Instituições que compõem os Sistemas.

## INDICADOR 10



NÚMERO DE INSCRITOS/SEGMENTO  
NO PROCESSO ELEITORAL DOS CBH E  
CONSELHOS/VAGAS

Permite verificar o interesse da sociedade em participar dos processos de gestão de recursos hídricos.

JUSTIFICATIVA: A participação da sociedade pode ser medida pela quantidade de instituições representativas dos segmentos que participam dos processos de renovação dos colegiados.

Dessa forma, a relação entre a quantidade de instituições inscritas e número de vagas disponibilizadas pode ser um sinalizador do reconhecimento social dos organismos.

No entanto, convém atinar que a quantidade de instituições na disputa não é suficiente para expressar a qualidade dessa representação. Muitas vezes, falta representatividade e as entidades eleitas não têm o poder real de negociar acordos que comprometam verdadeiramente o segmento representado.

A representatividade das entidades envolvidas também deve ser avaliada considerando que algumas organizações reúnem um universo expressivo de membros e se arvoram a ser uma representação superestimada e, em muito, questionável.

FONTE: CBH e Conselhos.

COLETA: Coleta de dados junto a estas instâncias.

## INDICADOR 11

### ÍNDICE DE SATISFAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS/PROCESSO

Expressa a satisfação dos atores envolvidos com o processo desenvolvido.

**JUSTIFICATIVA:** Não são apenas os fatores estruturais que influenciam o desenvolvimento dos sistemas, mas também como se comportam os atores envolvidos. Quando as pessoas estão satisfeitas com a dinâmica, meios e resultados, tendem a motivar-se mais na implementação dos objetivos comuns, sendo que o inverso também é previsível.

Embora seja um indicador cuja aferição não é das mais fáceis, por envolver diversos aspectos subjetivos, a satisfação dos envolvidos pode ser tida como um bom termômetro no funcionamento dos órgãos dos sistemas.

Identificar as expectativas dos diferentes atores pode vir a ser o passo inicial na busca comum da satisfação das mesmas expectativas.

**FONTE:** Sistemas de Recursos Hídricos, Conselhos e CBH.

**COLETA:** Pesquisa de opinião junto a tais instâncias.

## INDICADOR 12

### PRESENÇA DO LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO EM INSTÂNCIAS COLEGIADAS DOS ENTES DOS SISTEMAS

Permite avaliar de forma indireta que os conceitos básicos dos Sistemas estão sendo absorvidos, compreendidos e aplicados por estes poderes.

**JUSTIFICATIVA:** O Poder Judiciário vem participando da defesa dos recursos hídricos, a despeito da morosidade na aplicação da Justiça, tanto acolhendo medidas cautelares como em sentenças diante dos pleitos voltados para a proteção das águas. Também tem sido expressiva a atuação do Ministério Público por meio de inquéritos e ações propostas. Já o Poder Legislativo tem papel fundamental na produção das normas legais que orientam os sistemas e na definição dos orçamentos estaduais e federal para o setor de recursos hídricos e meio ambiente.

A participação destes Poderes nos eventos relacionados com a gestão de recursos hídricos pode indicar que a recomendação de incentivar a impregnação do Estado

pelos conceitos básicos – sua absorção, compreensão e aplicação – está sendo seguida.

Comentários: Essa participação não significa fazer parte da composição dos assentos de Comitês e Conselhos. Além disso, é preciso verificar como essa participação está influenciando as decisões destas instâncias para ações de gestão de recursos hídricos.

FONTE: Consultas às Secretarias Executivas/Listas de Presença dos CBH e Conselhos. Análise das emendas parlamentares, orçamentos anuais, estruturas parlamentares criadas especificamente para promoção e implementação da gestão dos recursos hídricos.

COLETA: Ocorrência de eventos que demonstrem a presença dos setores citados.

## TEMA: ALTERNÂNCIA

### INDICADOR 13



PORCENTAGEM DE RENOVAÇÃO DE  
MEMBROS E DIREÇÃO NOS CBH E  
CONSELHOS

Expressa a capacidade inclusiva e a alternância da participação nos colegiados.

JUSTIFICATIVA: Os organismos colegiados, por sua natureza participativa, pressupõem a agregação de novas idéias, forças políticas e visões diferenciadas para que possa ocorrer o fenômeno interativo que possibilita o avanço nos modelos institucionais, inovando-os e oxigenando as práticas e resultados pretendidos. De acordo com alguns autores, a convivência de atores com diferentes compreensões e propósitos fortalece as instituições na medida em que isso provoca a necessidade de construir consensos na busca de solucionar os problemas comuns.

A renovação das representações nos comitês de bacias é estabelecida, em alguns Estados, por meio de resolução específica, o que torna ato obrigatório o processo de eleição para nova composição. A alternância permite o envolvimento de novos atores, rompe com a cultura de apropriação de espaços decisórios e permite a difusão dos conceitos do gerenciamento. Favorece a oxigenação dos processos, trazendo práticas inovadoras que propiciam o estabelecimento de interesse comum.

Diante disso, a alternância nas representações pode sinalizar o esforço na mobilização feita para promover a agregação e inclusão das novas forças políticas, o que não significa, entretanto, que a permanência de atores-chave nos processos seja algo indesejável.

Há, também, de ser considerado que a representação dos usuários das águas tende a sofrer renovação em menor frequência, podendo, inclusive, não ocorrer quando se tratar, por exemplo, das companhias de abastecimento.

FONTE: CBH e conselhos.

COLETA: Coleta e análise de dados referente à composição dos seus membros.

## TEMA: INSTRUMENTOS DE GESTÃO

### INDICADOR 14



NÚMERO DE OUTORGAS  
EMITIDAS/USUÁRIOS TOTAIS/BACIA  
HIDROGRÁFICA

Expressa a implementação do instrumento outorga.

JUSTIFICATIVA: A outorga é um instrumento que tem por objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a este bem por seus usuários. Trata-se de ato administrativo (concessão ou autorização) do poder público – detentor do domínio da água, ao qual estão sujeitas as diferentes derivações, captações, lançamentos, aproveitamentos e outros usos que alterem o regime das águas superficiais e subterrâneas.

Embora ainda não esteja implantada em todo o território nacional, sua regularização é essencial, pois, será sobre as outorgas que incorrerá outro importante instrumento de gestão dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso. Também, é fator decisivo para o planejamento da oferta e da demanda de água.

FONTE: Órgãos gestores de recursos hídricos.

COLETA: Coleta de dados junto à tais órgãos.

### INDICADOR 15



ESTÁGIO DO PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO

Expressa o desenvolvimento do planejamento no uso dos recursos hídricos.

JUSTIFICATIVA: A Lei. 9.433/97 definiu o Plano de Recursos Hídricos como um dos instrumentos de gestão e estabeleceu que os Planos deverão ser elaborados por bacias, por Estado e para todo o País.

A mesma Lei, no seu sétimo artigo, estabeleceu, ainda, que os Planos deverão ser de longo prazo, com horizontes de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos, e também determina o seu conteúdo mínimo.

Embora alguns críticos considerem que este artigo “engessa” a elaboração dos planos frente à diversidade nacional, e que, com isso, vai de encontro ao princípio da descentralização, o objetivo maior de um Plano de Recursos Hídricos deve sempre ser o de “fundamentar e orientar a gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica”, fortalecendo o princípio de que a unidade de gestão é a bacia hidrográfica. Isso, no entanto, não se contrapõe a que alguns sistemas elaborem seus planos por regiões ou mesmo para todo o Estado, tendo em vista que os Planos Estaduais também são previstos na legislação.

Sob outro ponto de vista, o da participação, é feita uma diferença entre planos que são elaborados em esferas fechadas, formadas por técnicos de alto nível, em relação àqueles onde predominam os processos de interação entre os saberes especializados e o conhecimento dos usuários e demais cidadãos das bacias envolvidas. Nestes últimos, a pactuação resultante pode ser determinante para a efetiva implementação do planejamento, visto que é produto de adequação e compromisso entre os diversos atores envolvidos.

FONTE: CBH, Conselhos, SRH.

COLETA: Consulta junto a tais órgãos.

## INDICADOR 16

### ESTÁGIO DO PLANO DE BACIA

Expressa o estágio de evolução das ações, atividades e procedimentos que compreendem o processo de planejamento da demanda e da oferta, no âmbito da bacia hidrográfica.

JUSTIFICATIVA: O Plano, por ser o instrumento orientador dos demais, deveria ser o primeiro a ser implementado em uma bacia hidrográfica.

Em termos gerais, um Plano segue os seguintes estágios até sua implementação: definição de objetivos; avaliação da situação atual; desenho de cenários; definição das ações estratégicas e avaliação da viabilidade.

Para ser efetivo, o Plano necessita ser acordado entre o poder público, usuários e a sociedade da bacia, sendo avaliado e monitorado continuamente, o que deve ser uma atribuição de um comitê atuante, que, por sua vez, expressa o grau de implementação e amadurecimento dos sistemas.

FONTE: SRH, Conselhos e CBH

COLETA: Monitoramento que compreende as etapas de sua elaboração e implementação.

### INDICADOR 17



PORCENTAGEM DE AÇÕES DOS  
COMITÊS ORIENTADAS PELO PLANO

Expressa a coordenação das ações da gestão com o que está no instrumento Plano.

JUSTIFICATIVA: No modelo sistêmico de integração participativa é necessário que o Plano de Recursos Hídricos de uma bacia ou região hidrográfica conte com a participação efetiva do Comitê desde o início de sua concepção, pelo respectivo Comitê. Isso, quando respeitado, evita o estabelecimento de objetivos que não sejam compatíveis com a sua viabilidade política e respectiva implementação.

Para que possa ser mantida a coerência sistêmica, as ações propostas pelos comitês deverão ser orientadas pelos respectivos planos, garantindo assim sua efetiva implementação.

Há, no entanto, a compreensão de que o Plano de Bacia, como o arcabouço técnico, que materializa os acordos e pactos decorrentes do processo de definição sobre as ações a serem implementadas no âmbito da bacia hidrográfica, inclusive a definição sobre a cobrança pelo uso da água, pode ser desenvolvido em etapas. E em sintonia com a capacidade da sociedade de compreender e se apropriar dos conceitos nele expressos.

O indicador, nesses casos, permite a avaliação sobre a adequação das etapas implementadas aos princípios e fundamentos do gerenciamento.

FONTE: CBH.

COLETA: Consulta.

### INDICADOR 18



ESTÁGIO DO ENQUADRAMENTO

Expressa o estágio do Enquadramento dos corpos d'água na Bacia.

JUSTIFICATIVA: Embora a Lei 9433/97 e as leis de mais vinte estados da Federação utilizem o Enquadramento como instrumento de gestão, a competência para enquadrar as águas segundo classes, em função do uso previsto, é dos órgãos ambientais.

Há de se considerar que essa definição de competência se deve, originalmente, ao período da aprovação da Resolução 20/86 do CONAMA, quando a política de recursos hídricos, artigo constitucional inserido na Constituição Federal, sequer tinha sido promulgada. Hoje, no entanto, os procedimentos aplicados por parte dos órgãos ambientais estaduais para o estabelecimento do enquadramento legal dos usos preponderantes das águas já consideram os princípios do gerenciamento dos recursos hídricos, formulando propostas ouvindo as comunidades por meio da coordenação dos comitês de bacias, especialmente depois da aprovação da Resolução 357 do CONAMA, que substitui a 20, que em seu artigo 38 remete à necessidade de considerar as normas e resoluções dos Conselhos de Recursos hídricos, nacional e estaduais. Considerado ou não instrumento de gestão, o enquadramento visa a determinar níveis de qualidade nos diversos trechos da bacia hidrográfica, em função dos usos desejados, bem como diminuir os custos de combate à poluição das águas mediante ações preventivas permanentes.

O enquadramento e outros instrumentos, embora absorvidos pelos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, são procedimentos aplicados há anos por alguns Estados e não podem ser desconsiderados.

Dessa forma, está inserido nas metas de racionalização do uso previstas no plano de bacia, demandando deste instrumento definições de uso para a água em função dos usos presentes, dos planos de intervenção e das disponibilidades quantitativas. Essas definições, por sua vez, afetam diretamente a outorga, que se dará em função dos níveis de qualidades estabelecidos.

FONTE: Órgão Gestor, Órgãos de fiscalização ambiental estaduais, Comitês de Bacias.

COLETA: Consulta a tais órgãos.

## INDICADOR 19



### ESTÁGIO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES/BANCO DE DADOS

Expressa a disponibilidade de informações para os entes dos sistemas.

JUSTIFICATIVA: O Sistema de Informações é um instrumento que tem por objetivo armazenar dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos para caracterizar a situação da bacia (quantidade, qualidade e pressões antrópicas existentes) dando suporte aos processos de tomada de decisão.

Este instrumento não está previsto como tal em algumas legislações estaduais, o que não indica que os referidos sistemas estejam em desenvolvimento, evoluindo

desde bancos de dados até informações mais complexas disponibilizadas por meio dos meios tecnológicos que impulsionam a informática e as comunicações.

No âmbito nacional, o SNIRH (Sistema Nacional de Informações dos Recursos Hídricos) foi concebido como uma rede de diversos bancos de dados e informações que podem ser acessados por meio da internet ([www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br))

FONTE: Órgão Gestor.

COLETA: Consulta.

## INDICADOR 20



EXISTÊNCIA DE CADASTRO  
ATUALIZADO DE USUÁRIOS DE ÁGUA

Expressa a existência de Cadastro de Usuários.

JUSTIFICATIVA: Para a implementação da outorga, a existência de um cadastro dos usuários das águas na bacia, juntamente com informações sobre a disponibilidade hídrica e dados de qualidade, constituem insumos essenciais que possibilitam o exame da demanda e a sua concessão.

Segundo Rosa Maria Formiga Johnsson, o cadastro pode ser considerado “a porta de entrada para o ciclo de gestão de recursos hídricos” pois representa uma fonte de dados para a implementação da outorga, que é a base de implementação da cobrança, bem como da elaboração do Plano de Bacia.

As metodologias utilizadas variam desde a contratação de pesquisadores nas próprias bacias (exemplo de algumas bacias no Ceará e o projeto MONALISA, na bacia do Rio dos Sinos) até pelo auto-cadastramento via internet, como foi o caso da Bacia do Paraíba do Sul.

FONTE: Órgão Gestor.

COLETA: Consulta.

## INDICADOR 21



ESTÁGIO DA COBRANÇA PELO USO  
DA ÁGUA

Expressa a implementação da cobrança.

JUSTIFICATIVA: A cobrança constitui um dos instrumentos de gestão cuja implementação vem apresentando grandes dificuldades. Embora proposto em todas as leis das águas dos estados, e na legislação federal, esse instrumento se encontra,

ainda, mais no campo dos estudos e discussões do que na dimensão operacional. Essas discussões variam desde critérios e metodologias até a localização geográfica da aplicação dos recursos dela oriundos.

Entretanto, a cobrança pelo uso da água é a expressão maior do fundamento que afirma ser a água um recurso escasso e de valor econômico. A implementação desse instrumento é ainda pré-condição para a criação das agências de bacias, cuja função maior na grande maioria dos sistemas, deverá ser a de servir como suporte técnico aos comitês de bacias, inclusive viabilizando o funcionamento da estrutura administrativa-técnico-financeira necessária ao seu funcionamento, assim como à implementação das atividades e procedimentos estabelecidos nos respectivos Planos de Bacia.

Sua efetiva implantação significa, ainda, que outros instrumentos de gestão estejam implementados pois, de acordo com a legislação em vigor, a mesma estará condicionada: à proposição das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e sua aprovação pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos, para os fins previstos no § 1o do art. 12 da Lei no 9.433, de 1997; ao processo de regularização de usos de recursos hídricos sujeitos à outorga na respectiva bacia, incluindo o cadastramento dos usuários da bacia hidrográfica; ao programa de investimentos definido no respectivo Plano de Recursos Hídricos devidamente aprovado; à aprovação pelo Conselho de Recursos Hídricos, da proposta de cobrança, tecnicamente fundamentada, encaminhada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica; à implantação da respectiva Agência de Bacia Hidrográfica ou da entidade delegatária do exercício de suas funções.

FONTE: Órgão Gestor de Recursos Hídricos.

COLETA: Consulta.

## INDICADOR 22



RELAÇÃO DO VALOR ARRECADADO/  
VALOR ESTIMADO

Expressa o nível de arrecadação proporcionado pela cobrança pelo uso da água bruta, auxiliando no monitoramento da implementação do instrumento cobrança.

JUSTIFICATIVA: A cobrança como um instrumento de gestão tem suas bases assentadas sobre a análise da outorga. A partir da obtenção e análise dos dados decorrentes do cadastramento dos usuários e das demais informações sobre a disponibilidade hídrica e a qualidade da água, e de estudos sobre a capacidade de pagamento, torna-se possível determinar como deverão ser cobrados os diferentes usos e, assim, estimar os valores que serão arrecadados por meio desse instrumento.

A comparação entre o valor estimado e o valor realmente arrecadado deverá indicar o efetivo estágio de implementação do instrumento cobrança.

FONTE: Agência de Bacia, Secretarias de Recursos Hídricos, CBH.

COLETA: Consulta às Agências, Secretaria de Recursos Hídricos, CBH.

### INDICADOR 23



GRAU DE APLICAÇÃO PORCENTUAL  
DO DINHEIRO ARRECADADO NA BACIA

Expressa o cumprimento legal da determinação de que os valores arrecadados com a cobrança de uso estão sendo prioritariamente aplicados na bacia hidrográfica em que foram gerados.

JUSTIFICATIVA: Embora o termo “prioritariamente” utilizado no artigo 22 da Lei No. 9.433 possibilite uma abertura para a aplicação dos referidos recursos em outras bacias além do que em outras leis estaduais sequer essa priorização foi assegurada, constitui uma questão presente o fato de que as transferências de recursos entre bacias quebram a lógica do condomínio e tendem a dificultar a implantação dos sistemas por criar resistências.

FONTE: Agência de Bacia

COLETA: Consulta à Agência

## TEMA: ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

### INDICADOR 24



NÚMERO DE PROGRAMAS E CONVÊNIOS  
INTEGRADOS E IMPLEMENTADOS/UF/  
BACIA E NÚMERO DE INSTITUIÇÕES  
ENVOLVIDAS E VALORES

Expressa o avanço da gestão integrada e descentralizada.

JUSTIFICATIVA: A construção de um sentido de identidade da bacia pressupõe o entendimento das questões e desafios existentes por todos os atores envolvidos. Dessa maneira, implementar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos requer a definição de estratégias operacionais que venham auxiliar na superação das incompatibilidades jurídico-administrativas e na supressão das omissões legais

existentes. Também, na conciliação ou harmonização do contraditório expresso nas tendências ideológicas que permeiam a execução das políticas públicas.

Uma dessas estratégias são os convênios de integração para a gestão de bacias nacionais os quais, além de tratar de questões técnicas relativas à outorga, fiscalização e cobrança, poderão vir a inserir outras ações que possibilitem a total operacionalização da bacia.

Os convênios de integração pressupõem uma permanente negociação, processo que é um dos princípios basilares da Lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

FONTE: Órgãos gestores.

COLETA: Coleta de dados.

### **INDICADOR 25**



NÚMERO DE CONVÊNIOS, NÚMERO DE TERMOS DE COOPERAÇÃO FIRMADOS E OUTROS ARRANJOS ENTRE ÓRGÃOS SETORIAIS/UF/BACIAS

Expressa a capacidade de articulação intersetorial preconizada nas diretrizes gerais da Lei que institui o Sistema.

JUSTIFICATIVA: Embora considerando a figura do convênio como o instrumento que estabelece regras entre os partícipes, há situações que não necessitam de formalidade jurídica para dar suporte às ações da administração pública. Dessa maneira, a criação de mecanismos de convivência que permitam articular e harmonizar a atuação entre os órgãos gestores deverá facilitar o processo de implementação da gestão integrada e descentralizada.

FONTE: Sistemas de Recursos Hídricos.

COLETA: Coleta de dados.

### **INDICADOR 26**



NÚMERO DE PACTOS OU CONVÊNIOS DE INTEGRAÇÃO EFETIVADOS/BACIA/UF

Expressa a criação de um ambiente institucional de negociação e consensos.

JUSTIFICATIVA: A construção de pactos de gestão pode vir a ser a superação de lacunas existentes na legislação no que concerne às questões como a dupla

dominialidade dos corpos d'água bem como a efetivação da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão integrada de recursos hídricos.

Esse conceito vem sendo desenvolvido pela ANA na busca da harmonização de critérios e procedimentos para a implantação de sistemas de outorga, fiscalização e cobrança pelo uso de recursos hídricos nas bacias federais, dependendo, portanto, do esforço empreendido para o entendimento e a cooperação entre a referida agência e os órgãos gestores estaduais.

Em alguns estados, durante o período de desenvolvimento dos sistemas, onde as lacunas existentes – tanto as relacionadas às estruturas necessárias (Agências, por exemplo), quanto às de caráter técnico (cadastro de usuários, por exemplo) – pactos e convênios têm possibilitado a produção de conhecimento e definição de métodos capazes de suprir, temporariamente, a necessidade dos comitês para o avanço do planejamento da oferta e da demanda de água.

FONTE: Sistemas de Recursos Hídricos.

COLETA: Coleta de Dados.

## TEMA: ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL

### INDICADOR 27



NÚMERO. DE DELIBERAÇÕES  
CONJUNTAS ESTABELECIDAS ENTRE  
SISTEMAS

Expressa a evolução da integração do sistema de gestão dos recursos hídricos com os sistemas afins.

JUSTIFICATIVA: A Lei já estabeleceu entre as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos a necessidade de articulação e integração do sistema de gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, uso do solo, gestão costeira e planejamentos regionais. No entanto, mesmo sendo freqüentemente mencionada nas diretrizes das demais leis, essa integração não está explicitada quanto à forma pela qual deverá ser viabilizada.

Esse é mais um desafio do sistema, na medida em que deverá buscar essa aproximação de modo a concretizar a implementação dessas políticas.

FONTE: Sistemas (SINGREH, SISNAMA, entre outros).

COLETA: Coleta de dados.

### INDICADOR 28

EXISTÊNCIA DE FERRAMENTA DE  
COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO  
(BOLETIM ELETRÔNICO/PAPEL, SITE,  
PUBLICAÇÕES E FOLHETERIA)

Expressa o compromisso real com a disseminação de informações, esclarecimentos e notícias que fortaleçam o reconhecimento do sistema pela sociedade.

JUSTIFICATIVA: A falta de tratamento adequado das informações e dados que sintetizem e sensibilizem a sociedade para a prevenção de problemas críticos é um dos problemas a ser enfrentado por todos os entes do sistema de gestão de recursos hídricos. Embora pesquisas recentes apontem a sensibilização da sociedade para com a temática, ainda são frágeis os canais de informação que fortaleçam na mesma sociedade o reconhecimento do sistema de gestão dos recursos hídricos. Dessa maneira, a existência de ferramentas adequadas para a comunicação com a sociedade pode indicar os esforços que os entes estão fazendo em prol da superação dessa lacuna.

FONTE: Entes do Sistema.

COLETA: Consulta.

### INDICADOR 29

EXISTÊNCIA DE UM RESPONSÁVEL  
(CAPACITADO) PELA COMUNICAÇÃO

Expressa a disposição da instituição em garantir a comunicação entre os entes e com o público em geral.

JUSTIFICATIVA: A troca e o desenvolvimento da informação permite que os atores envolvidos e o público em geral compartilhem a implementação dos sistemas, seus problemas e resultados alcançados, permitindo assim a permanente monitoria e aperfeiçoamento na gestão de recursos hídricos.

No entanto, dados precisam ser convertidos em informação que, por sua vez precisam ser tratadas, refinadas e veiculadas de modo a cumprir os papel esperado: sensibilização da sociedade e suporte na tomada de decisões.

Por razões históricas, a maioria das instituições desta área ou setor não costuma desenvolver estratégias de comunicação eficientes, sendo relegada essa tarefa para momentos pontuais e em segundo plano.

Dessa maneira, a existência de profissionais capacitados para o exercício da comunicação poderá expressar mudanças positivas nessa situação.

FONTE: Entes do sistemas , jornais, revistas, veículos de comunicação, mídia.

COLETA: Consulta e pesquisa.

### INDICADOR 30



CITAÇÃO NA MÍDIA (TV, RÁDIO,  
JORNAL) NÃO PAGA/ANO

Expressa a penetração dos Organismos de Bacia na Mídia

JUSTIFICATIVA: A mídia ocupa espaço relevante no desenvolvimento social chegando a ser considerada por alguns teóricos como o quarto poder, por sua capacidade de formar opinião e alavancar processos.

No entanto, este espaço não tem sido devidamente sensibilizado para auxiliar na gestão dos recursos hídricos, estando ainda distante das discussões e busca de soluções nesse campo e, algumas vezes, contribuindo com a disseminação de conceitos incoerentes com os que são necessários aos sistemas.

A presença de informações coerentes nos diferentes meios de comunicação de massa pode ser um sinalizador de que este poder vem sendo impregnado pelos conceitos dos sistemas.

FONTE: Entes dos sistemas.

COLETA: Consulta.

### INDICADOR 31



VISITAS AOS SÍTIOS ELETRÔNICOS/ANO

Expressa o interesse pelo tema demonstrado pela sociedade

JUSTIFICATIVA: Embora o que se convencionou chamar de “inclusão digital” ainda não esteja universalizada na sociedade brasileira, a comunicação eletrônica já é uma realidade em franca expansão, fazendo parte do cotidiano de milhões de pessoas.

Vários organismos dos sistemas já perceberam a importância dessa ferramenta e vêm mantendo sítios na rede mundial de computadores, disponibilizando informações a quem quer que as busque.

A maioria destes sítios possui registro de visitas que servirão para auxiliar no monitoramento do interesse expresso pela sociedade sobre o assunto.

FONTE: Comitês de Bacia, Agências, Fóruns de Água, ONGs.

COLETA: Consulta.

## INDICADOR 32



USO DE LINGUAGENS DIVERSIFICADAS  
PARA COMUNICAÇÃO DOS CONCEITOS  
BÁSICOS DO SISTEMA.

Permite avaliar de forma direta a multiplicidade de formas e estratégias de comunicação e a renovação/criação de novas linguagens na forma de comunicar os conceitos do Sistema

JUSTIFICATIVA: Considerando que os conceitos fundamentais da gestão dos recursos hídricos ainda não foram disseminados com a amplitude necessária para toda a sociedade, cabe refletir sobre como as diferentes estratégias, linguagens e instrumentos de comunicação com a sociedade estão evoluindo neste setor.

Tendo em vista as marcantes diferenças presentes na sociedade brasileira, faz-se necessária uma apropriação dos canais que possibilitem que essa disseminação venha a ser assegurada a partir do desenvolvimento de novas linguagens e utilização dos canais apropriados para os diferentes públicos envolvidos no uso dos recursos hídricos.

Não basta possuir um bom sítio eletrônico e nem uma folheteria caprichada, pois é conveniente atentar que nem todos têm acesso a essas linguagens. Dessa forma, desenvolver linguagens inovadoras e apropriadas pode ser um indicador de que essa lacuna está sendo superada.

FONTE: Consultas à Direção dos Entes.

COLETA: Consulta às Instâncias do Sistema sobre utilização das novas linguagens dentro de um elenco proposto.

O S P A R T I C I P A N T E S



**Ana Cristina Mascarenhas** Funcionária da Secretaria Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia. Atuou na Secretaria Executiva do conselho nacional de Recursos Hídricos.

**Ângelo Lima** Coordenador do Projeto da Bacia do Rio Miranda do Programa Água para a Vida., do WWF-Brasil. Atuou junto ao escritório técnico do Comitê da Bacia do Paraíba do Sul - CEIVAP.

**Donizete Tokarski** Secretário Executivo do Consórcio CONÁGUA-Alto Tocantins. Membro da Câmara Técnica Institucional e Legal do CNRH.

**Flávia Gomes de Barros** Superintendência de Apoio aos Comitês da Agência Nacional de Águas - ANA. Atuou no Consórcio Piracicaba-Capivari-Jundiá e na Secretaria Executiva do CNRH.

**Francisco Carlos Bezerra e Silva** Facilitador do Grupo.

**Isidoro Zorzi** Coordenador do Fórum Nacional de CBH. Representante do CBH Taquari-Antas – RS. Foi coordenador do Fórum Gaúcho de Comitês.

**João Lúcio Farias** Funcionário do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. DNOCS-CE. Atuou na Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará - COGERH no processo de constituição dos CBH cearenses.

**Jussara Carvalho** Membro e Coordenadora do Plano de Bacia do CBH Médio Tietê. Funcionária da CETESB-SP. Representante dos CBH na Câmara Técnica do Plano Nacional no CNRH.

**Luiz Antônio Timm Grassi** Coordenador da Câmara Técnica de Recursos Hídricos da Associação Brasileira de Engenharia Ambiental e Sanitária - ABES RS. Fez parte do Grupo de elaboração da Lei Gaúcha dos Recursos Hídricos.

**Luiz Firmino** Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Lagos São João, do CBH Lagos São João e da Rede Brasileira de Organismos de Bacias - REBOB .

**Luiz Roberto Moretti** Funcionário do DAAE. Secretário Executivo dos Comitês Piracicaba-Capivari-Jundiá, SP

**Maria Lúcia Coelho Silva** Representante da ABES-RS.

**Michael Becker** Coordenador do Programa Pantanal do WWF-Brasil. Mestre em Indicadores de Gestão de Bacias.

**Paulo Renato Paim** Secretário do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.

**Regina Greco** Associação de Usuários da Bacia Hidrográfica do Rio Pará-MG

**Rosa Maria Mancini** Socióloga, funcionária da CETESB-SP. Secretária Executiva do CBH Litoral Norte, SP.

**Rosana Garjulli** Gerente da Superintendência de Apoio aos CBH. ANA. Atuou na COGERH CE na implantação da gestão participativa dos recursos hídricos.

**Samuel Barrêto** Coordenador do Programa Água para a Vida do WWF-Brasil.

**Viviane Nabinger** Secretária Executiva do Comitesinos, RS. Membro do Colegiado coordenador do Fórum Nacional de CBH.

## B I B L I O G R A F I A   C O N S U L T A D A

ALVES, R. F. F.; CARVALHO, G. B. B. de. **Experiências de gestão de recursos hídricos** Brasília.: MMA/ANA,. 2001. 204 p.

BARTH, F. T. Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos. In: REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B.; TUNDISI J. G.(Orgs.). **Águas doces do Brasil**.2a. ed. São Paulo : Escrituras Editora. 2002.

BEZERRA, N. F. (org.). **Legislação dos recursos hídricos do Nordeste do Brasil. Gestão do Meio Ambiente**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. 2003.

CBH PCJ.1993-2003. **Comitê das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.2003.

FÓRUM NACIONAL DOS CBH. **Relatório final do I Encontro Nacional**. Ribeirão Preto.1999.

FÓRUM NACIONAL DOS CBH. **Relatório final do II Encontro Nacional**. Fortaleza. 2000.

FÓRUM NACIONAL DOS CBH. **Relatório final do III Encontro Nacional**. Belo Horizonte. 2001.

FÓRUM NACIONAL DOS CBH. **Relatório final do IV Encontro Nacional**. Balneário Camboriú. 2002.

FÓRUM NACIONAL DOS CBH. **Relatório final do V Encontro Nacional**. Aracaju. 2003.

FÓRUM NACIONAL DOS CBH. **Relatório final do VI Encontro Nacional**. Gramado. 2004.

GARJULLI, R. (org.). **Oficina temática: gestão participativa dos recursos hídricos. Relatório final**. Aracaju: PROAGUA/ANA. 2001. 95 p.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. **Toolbox. Gestão integrada de recursos hídricos**. SRH/MMA. 2002. 199p.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Legislação dos recursos hídricos**.SEMA.

MENDONÇA, M. C. de . **Legislação de recursos hídricos**. Belo Horizonte : IGAM/ MG.. 2002. 420p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Água: desafio para o próximo milênio**. SRH/ MMA. 2001.

NABINGER, V.; PAIM, P. **Fórum nacional dos Comitês de Bacias**. Histórias e estórias. 2001.

PEREIRA, D. S. P. (org.). **Governabilidade dos recursos hídricos no Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na Bacia do Paraíba do Sul**. Brasília: ANAS. 2003. 82 p.

POMPEU, C.T.. Águas doces no direito brasileiro In: REBOUÇAS A. da C.; BRAGA, B., TUNDISI J. G.(orgs) **Águas doces do Brasil**. 2a. ed. São Paulo: Escrituras Editora. 2002.

JOHNSSON, R. M. F.; LOPES, P. D. (orgs.). **Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1: Retrato 3 x 4 das bacias pesquisadas**. PROJETO MARCA D'ÁGUA. Brasília: Finatec, 2003. 212p.

SRH/MMA. **Recursos hídricos. Conjunto de normas legais**. 3ª. ed. Brasília. 2004. 243 p.