Relatório reunião Observatório das Águas

16 de Julho de 2014

Realização:

Fundação Getúlio Vargas (FGV) e WWF Brasil

Local:

Sala 704 da Fundação Getúlio Vargas - Avenida 9 de Julho, 2029

Sumário

Lista de Siglas	3
Apresentação	4
Participantes	6
Pesquisa FGV-WWF	7
Observatório do Clima	18
Observatório do Código Florestal	26
Considerações dos Convidados	31

Lista de Siglas

ANA	Agência Nacional Águas
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISA	Instituto Socioambiental
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
PRA	Programa de Regularização Ambiental
SEMA/SP	Secretaria estadual do Meio Ambiente de São Paulo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
WWF	Fundo Mundial para a Natureza

Apresentação

Este relatório contém um resumo das discussões e proposições ocorridas durante a Reunião do Observatório das Águas, realizada no dia 16 de Julho de 2014, na cidade de São Paulo, promovida pela Fundação Getúlio Vargas e pelo WWF Brasil.

A Reunião contou com a participação de 19 pessoas tidas como atores representativos quanto à questão de recursos hídricos no Brasil, e buscou provocar através da apresentação de Observatórios já implantados -do Clima e do Código Florestal- um avanço na discussão da construção do Observatório das Águas.

O relatório é dividido em 4 partes: a primeira sintetiza a apresentação da pesquisa realizada pela FGV e pela WWF, dando um enfoque maior à governança. A segunda parte consiste na apresentação do Observatório do Clima e a terceira na apresentação do Observatório do Código Florestal. Por último, a quarta parte resume os comentários feitos no debate pautado nos próximos passos a serem tomados pelo Observatório das Águas, abrangendo também críticas e possíveis melhorias dentro de sua concepção.

OBJETIVOS E PROGRAMA

Objetivo Geral - Avançar na construção do Observatório das Águas.

Objetivos Específicos

- Apresentar os resultados dos estudos sobre governança das águas do Brasil;
- Discutir os fundamentos e funcionamentos de Observatórios já em andamento para assim aplicá-los no Observatório das Águas;
- Avaliar o que até então foi produzido pelo Observatório das Águas;
- Analisar quais os próximos passos possíveis a serem tomados pelo Observatório;

Público - Profissionais e técnicos (as) que trabalham na gestão de recursos hídricos do Brasil (VER QUADRO DE PARTICIPANTES)

Resultados esperados - Uma pauta de ações futuras a serem tomadas para a construção do elo do Observatório das Águas e pelo seu grupo de formação.

Programação

9h-9h45 Abertura com apresentação dos participantes e dos objetivos da reunião

10h Apresentação sobre a governança das águas e a construção do Observatório

10h30 Apresentação do funcionamento do Observatório do Clima

11h Apresentação do funcionamento do Observatório do Código Florestal

11h30 Debates sobre as apresentações e experiências

13h30 Discussão sobre como pode funcionar o Observatório das Águas – primeiras ideias, o que precisa para sua construção

15h Encaminhamentos – Quem faltou? Como divulgar este processo de construção? Como articular para sua construção?

16h Encerramento

PARTICIPANTES

Aldem Bourscheit Cezarino	WWF Brasil
Angelo José Rodrigues Lima	WWF Brasil
Beate Frank	Comitês de Bacia (Comitê do Rio Itajaí)
Carlos Eduardo Rittl Filho	Observatório do Clima
Fernando Abrucio	FGV
Gunther Danquimaia Gomes	Comitê do Médio Paraíba do Sul - ICT
Jussara de Lima Carvalho	ICLEI
Laura GreenHalg	Arquitetos do futuro
Liv Nakashima Costa	SEMA/SP
Luiz Fernando Scheibe	Projeto Rede Guarani/Serra Geral - UFSC
Neusa Maria Marcondes Viana de Assis	SEMA/SP
Patricia Helena Gambogi Boson	FIEMG
Percy Baptista Soares Neto	CNI
Rosa Maria de Oliveira Machado Mancini	SEMA/SP - Procam
Rubens Amaral Ferreira Filho	Instituto Trata Brasil
Samuel Roiphe Barreto	TNC
Sérgio Alves	Comitê do Médio Paraíba do Sul - INEA
Telma Cristina Rocha	AVINA
Vera Lúcia Teixeira	O Nosso Vale, A Nossa Vida! - CEIVAP

1ª. Parte

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA SOBRE A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS

Prof. Fernando Abrucio – FGV

Queria falar um pouco sobre a pesquisa que realizamos e que apresentamos a muitos de vocês que estavam presentes aqui no ano passado. Aliás, muitos dos que estão aqui até foram entrevistados nessa pesquisa. 38 pessoas que nós consideramos atores representativos dentro do sistema foram entrevistados, entretanto hoje não farei a apresentação completa dela pois acredito ficar redundante.

O mais importante para hoje é mostrar alguns elementos da pesquisa que possam levar a discussão do Observatório para uma etapa um pouco mais adiante. Depois, podemos mostrar o relatório que intencionamos publicar em determinado momento em forma de livro. Todavia, no site da própria WWF os relatórios estão em formato de PDF para quem quiser olhar. Quando a WWF conversou com a FGV, o objetivo era fazer uma avaliação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos do ponto de vista da sua governança. Então, iniciando essa discussão, governança significa muitas coisas. Metade do primeiro relatório, baseia-se na tentativa de discutir o próprio sentido e conceito de governança. O que tentei mostrar no relatório é que o conceito de governança envolve não só pensar na sua articulação interna como na sua articulação externa.

Tentamos mostrar, primeiro, que a articulação interna de um sistema não é natural, portanto é preciso ter um conjunto de ferramentas, de instrumentos, pra favorecer a articulação interna de um sistema. Segundo, que o espaço público de um sistema de políticas públicas vai além da arena estatal, de modo a ser preciso pensar na arena estatal e ir para além dela. Fizemos um relato de como funcionam os sistemas de políticas públicas em 4 áreas (educação, saúde, assistência e segurança pública), tentando mostrar o que as outras políticas públicas tinham, do ponto de vista de um sistema, e o que aquilo poderia ajudar a pensar no Sistema Nacional de

Recursos Hídricos. Em boa medida o que tentamos mostrar é que os sistemas estavam dando mais certo quanto mais tivessem algumas características.

A primeira característica é uma definição clara de financiamento, pois essa é importantíssima para o funcionamento do sistema. Segundo, uma definição clara de como se dá as interrelações entre os níveis de governo, sendo esta uma questão chave, pois a forma com que os níveis de governo se relacionam é fundamental para o sucesso do sistema. No relatório, mostramos como há grandes problemas federativos no nosso Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Terceiro, tentamos mostrar que os sistemas dão mais certo quanto maior for o grau de profissionalização dentro deles, portanto não basta apenas um engajamento de pessoas que gostem do assunto e que militem nele, mas sim é preciso profissionalização, ou seja, ter toda uma estrutura que funcione independentemente das pessoas nela presente, já que pessoas não são fixas diferentemente da estrutura que o é. Quarto, comparando com os outros sistemas, o sucesso deles depende muito da coalizão montada em sua volta, em que entram em questão a capacidade de articulação dos atores que atuam no sistema e a capacidade deles de tomarem decisões, consensuar e mobilizar.

Muito do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que discutimos no relatório, é paradoxal, pois por um lado há um conjunto de atores que mobilizaram mais cedo a política do que outros, mas que rapidamente se desmobilizam. Logo, precisamos entender qual é o funcionamento e o problema da coalizão desse sistema. E por fim, utilizando a literatura internacional, dado que no caso brasileiro o sistema de políticas públicas, mesmo os bem sucedidos, são frágeis, existe a necessidade clara de uma criação de gestão por resultados.

Essa gestão constitui-se basicamente na criação de um sistema capaz de definir metas, indicadores de metas, acompanhamento, monitoramento das metas e instrumentos para lidar com os resultados. E que ao final mostrava, assim como colocado por Guy Peters, que muito da obtenção de sucesso em uma política pública dependia fundamentalmente da gestão por resultados. Assim, tentei mostrar para além do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, o quanto ele e os outros sistemas brasileiros são, no geral, muito frágeis em relação ao desenvolvimento da gestão por resultados, que é extremamente baixo.

O Guy Peters mostra que no fundo, essa gestão por resultados combina instrumentos, que podemos chamar de ferramentas de governança com instrumentos de arena de governança.

As ferramentas de governança são a criação de metas, indicadores, instrumentos de monitoramento, definição clara de responsabilidades e etc. Já os instrumentos de arena significam quem participa e como decide. O Guy Peters nos revela que o sucesso de gestão por resultados depende fortemente de instrumentos de pressão, não sendo uma solução meramente técnica, e que parte disso se realiza com instrumentos de participação estado e sociedade. Isto é, se buscássemos um exemplo dessa participação no Brasil encontraríamos os conselhos e comitês. Não obstante, segundo Peter, para que essa articulação seja mais profícua, é necessária a presença de instituições independentes da sociedade capazes de acompanhar as políticas públicas.

Assim, é como se nós tivéssemos dois fatores essenciais, do ponto de vista da democratização das políticas públicas e seus resultados na gestão: primeiramente estão os instrumentos de articulação entre estado e sociedade, que são no caso do Sistema Nacional de Recursos Hídricos fundamentalmente os comitês de bacia entre outras estruturas, insuficientes, já que não basta olhar para isso de forma dissociada e sim olhar para a forma com que se relacionam os níveis de governo em torno dessa questão - a saber da fragilidade municipal nesse assunto que dificulta e muito o funcionamento do sistema- e segundo, a necessidade de fazer reformas no Sistema Nacional de Recursos Hídricos, tal como definido pela lei de 1997.

Essas reformas não são apenas reformas legais, ou seja, são outras reformas que não passam por mudança de lei, mas que ocorrem através da discussão acerca do papel da ANA, de como se capacita as burocracias municipais e etc. Esses dois fatores acima colocados não são contraditórios, quando olhamos para as experiências internacionais. Ao passo que a discussão de hoje possa caminhar no âmbito dessa coalizão para criar o Observatório das Águas, já friso aqui o fato de que ele deverá estar muito articulado com o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. E no caso, como a água é algo que não se esgota no sistema, deve haver um diálogo com outras áreas em que exista um embricamento com isso, por exemplo com o saneamento básico.

O saneamento básico tem toda uma história de política pública, em que no relatório mostro em grande medida como as coisas não são facilmente mudadas, devido à existência de um forte legado estruturado a partir das políticas públicas já realizadas. Ademais, o saneamento básico é, modernamente falando, uma política pública muito mais vinculada ao Planasa do regime militar do que ao todo funcionamento dos recursos hídricos, portanto, são histórias diferentes mas que se não estiverem articulados, não funcionam.

No caminho de construção do Observatório das Águas, levando em consideração o revelado por Guy Peters, em que há duas dimensões intrínsecas à democratização da gestão por resultados, deve ser estabelecida uma articulação entre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e outros sistemas que, de algum modo, influenciam na gestão das águas. Existe, no fundo, um duplo desafio: a criação do Observatório e o aperfeiçoamento contínuo do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e suas interligações com outras políticas públicas. Um desafio não é contraditório ao outro, pois é necessário trabalhar nos dois campos.

Acredito que trabalhar com o Observatório favoreça a reforma do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos, porque em grande medida, o caos atual também se dá pelo fato de que não há pessoas que ficam reclamando do sistema de forma constante, independentemente do seu funcionamento. Entretanto, para que o sistema funcione, é extremamente necessário que haja uma supervisão e um acompanhamento constante por parte da população. Assim, na inexistência de atores, estruturas e instituições capazes de ficar reclamando continuamente, acredito que o Observatório desempenhará um grande papel nesse cenário, pois a história dos comitês, a forma como ele funciona, possui um aspecto fortemente descentralizado e isso não é ruim, afinal imagine se Brasília fosse definir o funcionamento de um comitê ao Sul e ao Norte do país assim como o fazia no período de pré democratização. Contudo, essa descentralização ao passo que é fundamental pode também gerar, e gera, um enorme grau de fragmentação. Portanto, não conseguimos unir Itajaí, Piracicaba e outros vários comitês estaduais ou federais de modo a criar uma noção de conjunto, pois o sistema em si não possui isso.

Alguns sistemas -como o de saúde- se resolvem melhor quando ocorre a tripartite, ou seja, quando há a criação de uma ideia de que deve haver alguma instância que coordene a

descentralização. Todavia, no caso do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, não há nenhuma instância que coordene isso, de maneira que ao mesmo tempo que a descentralização seja necessária, a sua coordenação também o é.

Patricia Boson - *Mas o Conselho Nacional já não realiza esse controle?*

Abrucio - O Conselho Nacional, na minha opinião, devido a sua estrutura não possui a capacidade, hoje, de dar conta da fragmentação do sistema. Pela própria forma como ele se representa, podemos estabelecer uma diferenciação entre a coordenação do Sistema e a tripartite: essa última envolve melhor todos os atores que descentralizadamente possuem um pacto, como por exemplo os municípios, em que no caso da coordenação do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos, não são envolvidos por ela. Já na saúde, eles são envolvidos pelo sistema. A tomar isso como exemplo, o sistema de saúde da década de 90 até os dias de hoje teve grande parte da sua evolução causada seja pela Conferência Nacional seja pela tripartite, baseada na discussão de que o Ministérios deveriam fazer políticas para capacitar os municípios. Em recursos hídricos, em nenhum momento foi feito essa capacitação. Enfim, os municípios não darão conta em determinada parte do processo, mas são essenciais em outra parte dele.

Quando o sistema define certas capacidades e certas características, depois se define quem é responsável para a implementação delas. É claro que a importância do município em um sistema e em outro é diferente, pois depende muito do tipo de provisão do serviço público que fazem, mas o que percebemos na pesquisa foi que o grau de envolvimento dos municípios é muito baixo, muito frágil e que se não houver, resguardadas as características da área, algum tipo de política para isso, teremos muitos problemas ainda. Nesse sentido, quando pegamos a coordenação nacional que possui um órgão que deveria realizar isso, ela não é capaz de pegar essa representação, o que significa ao mesmo tempo uma reforma de desenho do sistema e uma visão sistemática acerca dele.

Como colocado no relatório, há problemas de articulação interna e externa no Sistema Nacional de Recursos Hídricos. O Observatório ajudará a pensar na articulação externa, mas precisa ser bom também para iluminar os problemas de articulação interna do sistema. Insisto em dizer na

necessidade de realizar algumas reformulações dentro do sistema e no papel que o Observatório possa vir a ter de ajudar a ocorrência dessas reformulações. No momento em que o Observatório seja capaz de demonstrar a complexidade do problema da água do ponto de vista dos indicadores, ficará mais claro para a coordenação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos compreender a importância de parte das responsabilidades ser incumbida aos municípios que são hoje, em geral, um polo frágil do sistema.

> ***Gunther Danquimaia -*** *Não sei se você ficou sabendo, mas no ano passado existiu um projeto de lei que queria tirar parte dos recursos recebidos pelos estados, que eram utilizados na gestão dos recursos hídricos, e municipalizar isso.*

Abrucio - O grande problema desse novo arcabouço legal é que ele é anti sistema, sendo contra ele. Acredito que isso piore as coisas. Começarei dando um exemplo de uma política pública que começou anti sistêmica e que virou sistêmica, que é a assistência social. No pós Constituição, a assistência social até montou um modelo de sistema, o LOAS, que fracassou pois era um lugar terrível em que se esperava mais a distribuição de cestas básicas do que outras coisas. Com a construção do Bolsa Família, originou-se uma política que era, inicialmente, de natureza anti sistêmica, supondo que não era possível lidar com os atores de estados e municípios, de modo que a intervenção iria direto da União até o cidadão, no caso as cidadãs. Isso resolveu uma parte dos problemas, aumentou a efetividade, porém chegou um ponto em que foi colocada a questão: a política de assistência social é apenas a transferência de renda?

Certamente não. Dessa forma, houve uma reconstrução daquilo que hoje se chama SUAS, originado a partir da LOAS e que possui um sistema de indicadores chamados de IGD. Os critérios desses indicadores são discutidos em uma tripartite -Governo Federal, estados e municípios- que conta com a participação do setor privado e do terceiro setor, a saber da existência de uma comissão que os envolve. Ademais, dependendo do desempenho do IGD, o município e o estado recebem mais ou menos recursos, pois existem o IGD municipal e estadual. Esse indicador mede não somente a transferência de recursos, mas a existência de capacidade instalada no sistema. Em assistência talvez o fator mais importante seja o CRAS, que representa se fizermos uma comparação com o sistema de saúde, uma unidade básica. Sobre esse projeto de

lei, insisto em frisar na sua característica anti sistêmica, isto é, o Governo Federal tenta pular o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, os comitês de bacia e mandar dinheiro para os municípios, a resultar em um sistema mais fragmentado ainda.

Se o problema já é a fragmentação, isso será aumentado, pois ao contrário da Assistência Social, pelo que eu li do projeto de lei a que estamos nos referindo, não há uma instância capaz de definir quais são os critérios para isso, que deveria ser o Conselho. Aliás, é bom lembrar que tanto em saúde, educação e assistência existem recursos não só para os municípios como também para os estados, já que esses também desempenham um papel dentro do sistema.

Em recursos hídricos, como mostramos na pesquisa, há algumas políticas em que os estados serão mais importantes devido ao tipo de agregação da provisão do serviço público. Um caso típico disso é o próprio caso dos recursos hídricos. Nesse projeto de lei, o estado desaparece do cenário, o que para mim é um desastre e um caminho para qual não devemos ir.

> ***Percy Soares -*** *Nem todos os estados aplicam os recursos como deviam, a fazer com que a verba que deveria ser destinada aos recursos hídricos seja desviada para outra área. Remover os estados não resolveria isso?*

Abrucio - Só que nesse caso o problema não se resolve removendo os estados, mas sim quando o problema da governança for solucionado, ou seja, quando se pensar em formas possíveis de comprometer mais os estados com essa questão. A tomar como exemplo o IGD ou o FUNDEB, se o estado ou o município não fizer certas coisas, ele não recebe o dinheiro a ele destinado. Todavia, em recursos hídricos se você não fizer certas coisas, você ganha o dinheiro. A ideia é sensacional.

Foi isso que tentei mostrar, que tanto na sua articulação externa quanto interna, a área de recursos hídricos quando comparada à educação, saúde e assistência está mais parecida com a segurança pública, pois não existe uma definição clara de responsabilidades e comprometimentos com a receita. E isso não se resolverá acabando com os estados no sistema, pois assim como colocado na pesquisa, é preciso criar um forte sistema de gestão por resultados na articulação

interna e na articulação externa, pois essa última será um instrumento fundamental pelo qual o Observatório será capaz, de alguma maneira, de estabelecer a pressão sobre a articulação interna.

Hoje, quando vemos a crise da água, essa possui diversas consequências para o Brasil, desde o setor elétrico até o abastecimento. A crise da água atualmente não consegue ganhar uma tonalidade maior pois é interpretada socialmente de forma descentralizada, sendo ela de São Paulo, da crise dos reservatórios do sudeste e etc. Existe um tipo de interpretação que tende a fragmentar o problema, afinal se chover no Norte de São Paulo, Sul de Minas, tudo será resolvido.

Ao final do relatório do Observatório das Águas, fizemos uma matriz de cinco aspectos que devem ser pensados internamente ao sistema, o que significa pensar em uma matriz que deve ser utilizada como um instrumento para criar metas e indicadores internos à ele. Falamos sobre:

- **o ambiente institucional:** qualidade, legislação, qualidade da regulação (pensando na própria ANA e em como ela pode funcionar melhor) já que o sistema não é um conjunto de leis, mas sim um conjunto de instrumentos que efetivam a lei, sendo elas as próprias ferramentas de governança;
- **as capacidades estatais:** recursos financeiros, qualidade da burocracia -sendo que a municipal e estadual é um problema para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos-, atuação coordenada dos órgãos governamentais -é preciso ver a questão da água coordenada com outros órgãos que não tratam da água mas que a influenciam- e etc;
- **os instrumentos de gestão do sistema:** planejamento, metas, monitoramento que também é muito frágil, talvez até mais frágil do que as metas do sistema e avaliação de políticas públicas de recursos hídricos, pois não está claro no sistema quais são os indicadores que devem ser seguidos e portanto isso atrapalha a ocorrência de uma gestão por resultados dentro do sistema. É necessário frisar que o existe uma descentralização no sistema e que esse desenho descentralizado se faz necessário, já que quanto mais o fator for centralizado, menos acessível ele fica. Todavia, com essa descentralização existe a fragmentação, sendo necessário saber a forma de recuperar a discussão do planejamento,

pois não poderá ser um planejamento completamente centralizado, devendo ser coordenado;

- **as relações intergovernamentais:** fóruns federativos que diferentemente dos comitês estaduais incorporem os municípios, os quais o Conselho poderia realizar caso fosse reformado e mecanismos indutores de cooperação, a fim dos municípios participarem;
- **a interação estado e sociedade:** fundamental para o Sistema Nacional de Recursos Hídricos assim como é fundamental para todos os outros sistemas de políticas públicas. Uma parte da interação estado e sociedade pode se dar internamente ao sistema como os comitês de bacia, que devem ter o seu funcionamento repensado para ser mais inclusivo e mais atrativo na participação. No geral, tendo em base tanto a experiência internacional quanto o caso brasileiro, há uma escassez quanto a presença de instituições independentes da sociedade capazes de monitorar e acompanhar as políticas públicas em andamento. Todavia, alguns países como a Nova Zelândia, a Suécia e a Austrália tentam estimular isso;

Tudo isso será muito difícil de ser realizado com os comitês de bacias sozinhos, portanto, não será feito, cabendo essa tarefa sobretudo a três atores: os governos estaduais, o Governo Federal e um Observatório. Muitas vezes me perguntam se a avaliação de políticas públicas muitas vezes não são tão lineares ou até mesmo contraditórias. Em uma democracia ainda bem que isso ocorre em determinadas vezes, pois pelo menos há debates, discussões e se pensa em alternativas, já que nesse regime não deve haver verdades únicas e determinantes, a ser algo positivo ter dúvidas.

No caso do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, ainda que a sua estrutura tenha defeitos, o sistema em si trouxe muitos ganhos para o Brasil, que era muito pior antes da redemocratização de comitês de bacia e posteriormente dos Sistemas Estaduais. Então é preciso influenciar os sistemas internos, pois quanto mais participação melhor e para convencer a população brasileira de que a questão da água é importante, é preciso ter os comitês de bacia. Contudo, eles não são suficientes.

É importante dizer que o Observatório não vai contra o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e acredito que ele vá reforçar as qualidades e mudanças institucionais dele. Sistemas são

reformulados constantemente, não havendo a grande reforma mas sim alterações em sua concepção de origem, pois é necessário ter um instrumento dentro de uma lógica que é descentralizada e tem razões para que seja, de uma lógica que possa ver de fora o sistema com uma capacidade mais integral.

> ***Rosa Mancini -*** *Queria entender melhor onde que o Observatório das Águas se encontra em meio à tudo isso. Ele fica dentro do sistema e anseia alterá-lo? Pois para mim todo Observatório fica de fora, observando o sistema.*

Abrucio - Como disse, o Observatório não é contra o sistema, mas deve ter um papel de influenciá-lo e melhorá-lo, estando fora dele. O Observatório pode até ser parceiro de algum processo do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, não havendo problema algum nisso. O seu papel consiste no acompanhamento contínuo das políticas públicas segundo certos indicadores e metas, sendo capaz de influenciar o sistema apenas se houver diálogo entre eles. O primeiro passo a ser tomado pelo Observatório é estabelecer sua institucionalidade e o segundo definir o que será observado por ele. Ademais, o Observatório deve ter uma vida própria, com diversidade de profissionais, porém através de conselhos deve se relacionar com ONG's e com a própria sociedade que ele representa, por ser uma instituição independente dela. Uma chave para algo desse tipo dar certo é ter metas claras e indicadores específicos que devem ser respeitados e levados em conta durante todo o processo de atuação.

A partir disso, fizemos indicadores para cada um desses 5 pontos da matriz de governança que obviamente pode ser repensada. A concluir, a concepção do Observatório baseia-se em um instrumento externo ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos que depende de uma legitimação social para existir e a partir disso precisa de instrumentos para possuir uma gestão por resultados a fim de acompanhar as políticas. Acredito que ganharíamos muito, no caso do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, se tivermos o Observatório, pois dada as suas características - fragmentação, diversidade do próprio país-, teríamos um instrumento de monitoramento do sistema independente dos partidos da ocasião, indo para além deles. No caso das políticas ambientais, especialmente quanto à da água, o intertemporal é extremamente importante, já que as políticas governamentais tendem a beneficiar mais os eleitores do momento e de fato, sob o

ponto de vista da democracia, isso é insuficiente. Logo, o Observatório surge para fortalecer o sistema, até para mobilizar mais pessoas do que já se mobiliza hoje, dependendo muito da obtenção de legitimidade, pois ele não pode ser obra de uma pessoa só, mas sim de um conjunto de pessoas.

Colocamos isso no final do relatório, em que em relação aos recursos hídricos, não temos um termômetro legítimo e claro da situação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e quando não se tem isso, não é possível convencer as pessoas de que eles são importantes. Sobre a inflação temos um termômetro, sobre esse assunto não e enquanto ele não existir, sinto informar que a situação da água vai piorar, pois a população não imagina o tamanho do problema. Se o Observatório construir um termômetro, talvez o próprio sistema construa a partir de mais indicadores outros termômetros, o que é muito positivo. Precisamos de um termômetro estrutural que seja permanente e contínuo.

O que tentei mostrar para vocês é que grande parte dos problemas do Sistema Nacional de Recursos Hídricos é de governança, mas que envolvem mecanismos de governança interna e externa, de modo que o Observatório possa vir a ser um instrumento importante para legitimar e tornar mais visível o problema das políticas públicas para a sociedade em geral, também podendo ser ao mesmo tempo algo que possa melhorar e fortalecer o Sistema de Recursos Hídricos.

2ª. Parte

APRESENTAÇÃO OBSERVATÓRIO DO CLIMA

Carlos Rittl- Observatório do Clima

O Observatório do Clima foi criado em 2002, então se até hoje não possuímos um sistema de políticas públicas do clima, imagina como a questão era nessa época. Ainda hoje, existe uma enorme fragmentação entre as esferas federais e uma desarticulação, de modo que não há uma sinergia de conjunto, pois as partes muitas vezes não conversam. Em 2002 não tínhamos no Brasil sequer um inventário nacional de emissões de gases de efeito estufa, todavia tínhamos em mente a certeza de que o nosso país, por ter na época altíssimas taxas de desmatamento, era um dos grandes emissores mundiais. Com a falta de números e dados, o Observatório foi criado em São Paulo em março de 2002, ano em que o Brasil estava planejando montar um inventário sobre os efeitos estufa, publicado dois anos depois. Tínhamos aqui um problema de desmatamento real que, baseado na geração de informação do IPCC que havia publicado três relatórios até então, apenas se agravava. Já na época, havia o conhecimento de que a ação do Homem agravava as mudanças climáticas e que quanto ao aquecimento global, embora não houvesse total dimensão dessa participação, a ação dele era significativa.

Ainda que o Brasil fosse signatário da Convenção de Clima, ocorrida no país em 1992 e do Protocolo de Kyoto, a estabelecer pouco compromisso em relação à ele, os debates acerca da questão climática eram extremamente incipientes. Ademais, a mídia cobria muito pouco o assunto, não existia em meio à sociedade grandes articulações e, quando havia algo como o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas -instância com salas de discussão abertas ao público-, o debate era muito fraco, pois não se discutia sobre a realização de políticas públicas específicas para o clima, não avançando para isso. Logo, na época não tínhamos políticas nacionais para o clima, muito menos políticas locais -municipais e estaduais.

As ONG's ligadas às mudanças climáticas já reconheciam o grave problema do desmatamento no país, pela perda da biodiversidade e pelos danos a populações locais, e a sua influência no agravamento do aquecimento global, de modo que algumas delas começaram a tentar não só promover o debate como também aproximar a agenda das florestas com a agenda de clima. Hoje temos o Fundo Amazônia, que é decorrente de um trabalho e de uma lógica construída por algumas organizações que fazem parte do Observatório do Clima, entre elas o ISA e o IPAM. A questão das florestas e a necessidade de promover um avanço na discussão sobre floresta e clima, a pensar nas oportunidades que poderíamos ter de redução de emissões, ou seja, de reduzir a pressão sobre o clima do planeta e ao mesmo tempo tentar alavancar recursos para promover estratégias de desenvolvimento sustentável e de conservação em áreas de floresta, em especial na Amazônia, foram o impulso para a construção do Observatório. Esse foi criado por 27 organizações, que intencionavam ocupar um espaço nas discussões sobre o clima e, consequentemente, impulsionar o avanço em relação à implementação de políticas específicas para o assunto.

O desafio que enfrentamos se assemelha muito com os desafios do Observatório das Águas, pois necessitamos de uma legitimação social, já que dependemos do coletivo de organizações e de pessoas. Éramos 27, hoje já somos constituídos por 35 organizações membro e por 3 organizações observadoras, que não necessariamente são membros do Observatório do Clima, mas que contribuem com os debates e com os insumos, permitindo-nos outros olhares.

Sobre o contexto internacional de 2002, ainda não tínhamos o relatório Stern (do nome do seu coordenador, Sir Nicholas Stern, economista britânico do Banco Mundial) sobre a economia das mudanças climáticas, lançado apenas em 2006, o qual demonstrou que o impacto das mudanças climáticas poderia comprometer 20% do PIB mundial, em função da mudança da agricultura, dos efeitos climáticos extremos e etc. Em 2004 no Brasil, algo que infelizmente nos ajudou a conseguir mais insumos foi a série de efeitos climáticos extremos que viemos observando ao longo do tempo como o Furação no Sul do Brasil, que foi estudado por diversos países por ter ocorrido em uma zona extra tropical, e a seca da Amazônia, ocorrida em 2005. Logo, tínhamos a informação, já que em 2006 o relatório Stern foi publicado e em 2007 foi lançado o quarto relatório de avaliação pelo IPCC.

Enquanto isso, no processo de negociação internacional definiu-se um mandato para os negociadores que se encerraria em 2009 (COP 15), que conjuntamente com os acontecimentos ambientais e os relatórios que demonstravam os impactos deles sobre a economia dos países, gerou grande impulso para que o debate de mudanças climáticas no Brasil aumentasse. O rumo à Copenhagen tomou tamanha intensidade, que sabíamos da inclusão da agenda de clima no âmbito nacional. Durante todo esse processo, o Observatório, a fim de estimulá-lo, produziu análises e propostas, com uma série de recomendações para que o Brasil pudesse estruturar uma política de clima que tratasse das mudanças climáticas de forma adequada, já que o país além de possuir responsabilidade crescente perante o agravamento do problema, era muito vulnerável quanto às mudanças climáticas.

Assim, a proposta do Observatório consiste em trazer insumos como produtos e análises, geradas pelas organizações membro de forma individual, pelos observadores e por nós. Além disso, promovemos ações coletivas em que através dos debates intensos entre as diferentes organizações, buscamos chegar a consensos de propostas e recomendações. Devido ao fato do Observatório do Clima ser um articulador, fazemos uso de instrumentos de pressão -como os indicadores que criamos- em busca de um avanço no debate de políticas públicas sobre as mudanças climáticas no Brasil.

O Observatório é uma rede que não existe, sendo virtual. Ele existe, foi constituído, porém não possui CNPJ. O fato do Observatório se manter, mesmo após 12 anos de existência, nessa mesma estrutura virtual, possui vantagens, processos de tomada de decisões tomados pelo consenso, e desvantagens. Todavia, acreditamos que ao nos estruturar dessa forma em que o coletivo é priorizado, pois dele surge todo o funcionamento do Observatório, o nosso trabalho de acompanhamento, de pesquisa e de mobilização flui muito melhor. A nossa governança se dá com suavidade, temos o Secretário Executivo, que tenta ser um articulador e ao mesmo tempo representante da rede em diferentes momentos, e temos o Comitê de Coordenação, formado por sete organizações substituídas anualmente.

Rosa Mancini - *Vocês possuem uma pauta de acompanhamento? Não entendi como é que ocorre o funcionamento do Observatório.*

Carlos - Primeiro, possuímos uma série de princípios definidos desde 2002 que deve ser assinada por cada um dos membros. Quanto a pauta, a forma como a definimos se dá em discussões coletivas, em que anualmente fazemos uma análise baseada no contexto pelo qual o Brasil está inserido em determinado período e portanto, estabelecemos a pauta do ano seguinte.

Patricia Boson - *Quem faz parte do Observatório?*

Carlos - Somos basicamente constituídos por ONG's e temos algumas redes parceiras. No entanto não nos fechamos, buscamos tanto espaços de diálogos como articulações com diversos atores, sejam eles redes da sociedade civil -como movimentos sociais e ONG's- e também do setor privado e etc.

Abrucio - *É mais fácil, por exemplo, recursos hídricos ter uma participação muito maior do setor privado do que clima? Pois imagino que a água seja um tema mais próximo, e que o clima seja uma questão mais difícil ainda de convencer as pessoas, as organizações e as empresas. Todavia, acredito que isso vá mudar nos próximos anos.*

Patricia Boson - *Eu discordo, pois eu consigo audiência com o meu presidente para falar sobre clima com muito mais facilidade do que para falar sobre água. É nítida a diferença de importância que dão para o clima e para a água, sendo a segunda inferiorizada. Basta ver o quanto a questão do clima mobiliza muito mais empresários do que a questão da água.*

Carlos - Na gênese do Observatório, existe a concepção de que ele é uma rede de articulação de ONG's e movimentos sociais, fator que não queremos alterar nos próximos anos, pois quando resolvemos nos organizar alguns processos foram catalisadores, como a conservação das florestas, a fazer com que continuemos sendo um articulador desse setor ambiental. Além disso, como rede, dependemos basicamente do engajamento, já que só funcionamos se todas as organizações membro estiverem engajadas, pois apenas construímos documentos com a participação efetiva de diversas organizações.

Rosa Mancini - *Você falou da aproximação entre a agenda das florestas e a agenda do clima. Gostaria de saber se existe algo do gênero com a agenda da água.*

Carlos - A questão de florestas tinha uma outra dimensão devido à grande influência nas emissões brasileiras, sendo responsáveis por três quartos das emissões totais de dióxido de carbono e por dois terços das emissões de todos os tipos de gases do país. Isso, felizmente, vem mudando. A adaptação às mudanças climáticas é extremamente importante e em relação à isso, estamos participando do processo de elaboração do debate um Plano Nacional de Adaptação, que dentre os projetos de políticas públicas que hoje estão em andamento é uma novidade positiva. O nosso papel nesse debate será o de tentar deixá-lo mais inclusivo e pontuar tópicos em destaque nesse momento que estejam dentro da questão da adaptação às mudanças climáticas, como por exemplo os recursos hídricos.

Dentro de nossa rede existem organizações voltadas aos recursos hídricos que trabalham nessa frente, seja na parte de adaptação baseada em ecossistemas, seja na parte de sua conservação. A saber da complexidade dos ecossistemas, fica claro a importância da água em seu contexto e a

partir disso, com as mudanças causadas pela sua escassez ou abundância, pode-se prever certas medidas ambientais que ocorrerão.

Embora se fale pouco disto, em São Paulo ou até em diferentes usinas hidrelétricas no Brasil, quando os reservatórios estão em baixa, temos um componente de desmatamento ao longo das bacias, ao qual pouco se remete a atenção. Contudo, existe um assoreamento, em que o nível de solo do reservatório se eleva devido ao desmatamento abusivo e isso é um grande problema. No próprio Sistema da Cantareira, 70% da plantação envolta à bacia já foi destruída.

Em relação à questão de unir diversos setores dentro da causa ambiental e climática, o Observatório atua também em espaços criados pelo governo federal, com o intuito de fazermos parte da discussão de diversos planos federais. Algumas das organizações membro participam de diversos eventos e debates, a fim de trazer artifícios e questões do debate para o Observatório, sendo que o contrário também é válido, em que fatores do próprio Observatório são levados pelas organizações. Dessa forma, através do coletivo podemos participar da formulação e implementação das políticas públicas. Apesar de dialogar com o governo e de participar de seus espaços, tudo o que fazemos ocorre de maneira independente, podendo até, em muitos casos, ocorrer a produção de análises críticas, as quais nem sempre legitimam as ações governamentais.

> ***Beate Frank -*** *Dentro dessa perspectiva de cooperação, independência e de coletividade tão retratada em sua apresentação, gostaria de saber se o Observatório do Clima realiza alguma avaliação acerca do desempenho das organizações membro e da própria rede. Acredito também que ficou um pouco vago para mim compreender o que de fato vocês fazem.*

Carlos - Ao longo do tempo nós produzimos uma série de análises e avaliações pontuais sobre as políticas públicas, como o plano de combate ao desmatamento da Amazônia ou o plano de mitigação para a agricultura, através da atuação individual das organizações. Realizamos um monitoramento em relação à validade dos dados oficiais e avaliações frequentes das políticas públicas em andamento, ou seja, procuramos diagnosticar quais são as políticas que estão andando bem, quais são as que deveriam ser aprimoradas, quais que tem relação direta com meio

ambiente, quais que não são de clima mas o afetam e etc. Dentro dessas avaliações, utilizamos um conjunto de indicadores e ferramentas de pesquisa, para facilitar a identificação do progresso ou do regresso causado pelas políticas públicas.

Abrucio - *Quais indicadores vocês acompanham?*

Carlos - Isso varia, pois dentro de cada setor (uso da terra, energia, emissão de gases…) existe um certo número de indicadores. No momento, ainda estamos realizando discussões sobre qual indicador usar para os devidos setores, pois para isso é preciso delimitar e fazer diversos recortes dentro de um tema.

Para concluir, algo que é fundamental não só em clima como nos recursos hídricos é olhar para o conjunto de fatores que afetam e influenciam esses dois temas, olhando também para o conjunto de políticas públicas desses sistemas. As políticas públicas de clima são extremamente limitadas, por isso o Observatório do Clima deve ir além. Se estivermos falando de mudanças climáticas, que possuem inúmeras dimensões ambientais, devemos olhar para além do clima, a visar políticas de desenvolvimento e realizar análises frequentes acerca dos fenômenos.

Abrucio -*Uma das coisas mais importantes além de produzir avaliações e indicadores, diz respeito aos dados. O Observatório do Clima produz dados?*

Carlos - Em muitos casos, consumimos muito dos trabalhos produzidos pelas organizações membro, que são independentes. Contudo, em ocasiões em que é necessário fazer o recorte de um setor para estabelecer dados específicos, reunimos um coletivo para gerar os dados. Esse esforço é altamente coordenado e necessário para que obtenhamos dados de qualidade, sendo importante frisar que apenas trabalhamos com informação pública a fim de que todos tenham acesso à fonte de forma gratuita. Quando utilizados dados de outras fontes, como os fornecidos pelo governo, procuramos ao máximo analisá-los de acordo com nossas próprias pesquisas, no intuito de afirmar com precisão as emissões totais em certa escala naquele ano.

Percy Soares - *Como é que um plano de adaptação pode influenciar nas políticas de água?*

Carlos - A política de clima tem um artigo que trata especificamente disso, em que outras políticas devem estar alinhadas com as diretrizes da política nacional de mudanças climáticas. Embora existam instâncias com a responsabilidade de colocar isso em prática, muito do que está nesse artigo não funciona. Logo, o Observatório tem por função fiscalizar e pressionar essas instâncias.

3ª. Parte

APRESENTAÇÃO OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL

Aldem Bourscheit - WWF Brasil

A iniciativa do Observatório do Código Florestal, lançada em maio de 2013, ocorreu em aproximadamente um ano após a publicação do novo Código Florestal, em que as entidades fundadoras avaliaram os retrocessos que as alterações no Código trariam em relação à legislação anterior e os avanços, a concordarem na necessidade de haver um monitoramento para a implantação efetiva, dos aspectos positivos, e também para evitar novos retrocessos.

Durante o processo de construção do Observatório, questionamos a validez da própria palavra, pois existem muitos Observatórios e esses ficam submetidos, muitas vezes, a denotação de espectador, em que não há ações práticas. Todavia, optamos por essa nomeação e desde o momento de sua criação, consolidamos um objetivo claro: monitorar a implementação da nova lei florestal em todo o país, sobretudo o desempenho dos Programas de Regularização Ambiental e de seu principal instrumento, o Cadastro Ambiental Rural, de forma a gerar dados e massa crítica que colaborem com a potencialização dos aspectos positivos da nova lei e a mitigação de

seus aspectos negativos. Logo, todas as ONG's parceiras estão de acordo com esse objetivo e realizam ações em torno dele.

Em relação à intenção de formar uma massa crítica, promovemos discussões acerca dos dados que geramos e que coletamos, via rede social ou por meio de audiências públicas, pensando sempre na democratização do acesso à informação. Nossa estrutura possui um plano de veiculação do conteúdo do Observatório, constituído por uma página na internet -lançada em novembro de 2013- e por algumas redes sociais, como o Twitter e o Facebook, porém nunca imaginamos que esse trabalho em rede fosse atrair tantas pessoas para acompanharem o que desempenhamos. Em nosso site, é possível encontrar, dentro do "Observatório em ação", as publicações e análises que as organizações parceiras produzem, cuja temática diz respeito ao Código Florestal. Contudo, também colocamos publicações de outras instituições -como as do Judiciário-, as quais julgamos contribuir com a discussão da implantação do Novo Código. Ademais, veiculamos todas as informações a respeito da Legislação Florestal, dentre elas o próprio Código Florestal.

Quanto aos resultados da nossa atuação: existem 15 instituições envolvidas no processo de monitoramento do Novo Código Florestal, houve a criação de um Comitê Nacional de Acompanhamento e Avaliação do Código Florestal -ocorrida a partir do movimento gerado pelo Observatório que redigiu um manifesto ao Ministério do Meio Ambiente-, formamos, na medida do possível, redes de apoio político através da difusão do debate do Código Florestal por meio de nossas entidades fundadoras, e ampliamos os movimentos pela regulamentação qualificada da lei e por sua avaliação constante. Para esta última, utilizamos instrumentos de pressão, como a consulta a 17 estados sobre a implantação da lei através da LAI, o envio contínuo de cartas aos presidenciáveis -assinadas por diversas ONG's- e o seminário de avaliação sobre os 2 anos de vigência da nova lei, que ocorreu no Distrito Federal e em São Paulo.

Um fator que julgo ser extremamente importante para a estruturação de um Observatório, é o encontro entre as entidades parceiras com o coordenador. Dessa forma, nos reunimos periodicamente para avaliação dos trabalhos que realizamos e para o planejamento de nossa rede, em que estabelecemos metas ou linhas específicas de trabalho para o próximo ano. No caso, para

o ano de 2015, traçamos três questões a serem desenvolvidas: transparência, o CAR e os PRA's e por último instrumentos econômicos. Uma das falhas históricas da legislação anterior, consiste justamente na inexistência de mecanismos econômicos e fiscais de estímulo para o cumprimento efetivo das leis, a resultar no agravamento dos problemas ambientais.

Atualmente, estamos realizando um teste de transparência através do envio de ofícios tanto para o Governo Federal quanto para diversos estados, exigindo uma série de informações em relação ao Código Florestal, que serão cruzadas, ou seja, na teoria analisaremos se os dados que a União possui são compatíveis com os dados fornecidos pelos próprios estados.

> ***Vera Teixeira -*** *Esses ofícios que vocês encaminham, vocês tem resposta? Pois no meu dia a dia convivo com muitos pedidos e emails não respondidos. Gostaria de saber que mecanismos vocês utilizam para obter as respostas.*

Aldem - Sim, obtemos respostas através da utilização da LAI e do E-SIC.

> ***Patricia Boson*** *- Mas o grande problema é que o próprio Estado não possui dados para oferecer.*
> ***Abrucio -*** *Sim, o maior problema em relação à obtenção de respostas satisfatórias se dá pelo fato de que nem o Estado possui informações suficientes. Todavia, no caso de vocês, ao utilizar a LAI, pelo menos os destinatários devem responder que receberam os ofícios, ainda que eles não possuam as informações.*

Aldem - Sim, exatamente. Mas acredito também que seja necessário avaliar o embasamento do ofício e avaliar se o canal de acesso ao órgão público é o mais correto para determinados ofícios. A realidade do Estado não possuir dados e números acerca dos mais diferentes temas é extremamente desestimulante, porém revela o quanto o Brasil precisa evoluir quanto à sua transparência. Inclusive, os instrumentos de cobrança que temos também são escassos, pois temos a LAI, que necessita de aperfeiçoamento, e temos o decreto de participação pública.

Telma Rocha - *É preciso lembrar que estamos em um país que está começando a se acostumar com o monitoramento, com uma gestão por resultados -ainda muito aquém- e, portanto, possuímos um trabalho árduo para construir indicadores, pois precisamos, infelizmente, trabalhar com o que temos. Além disso, muitas vezes o problema não é a falta de informação, mas sim a falta de integração entre os próprios setores governamentais que parecem estar desconexos uns com os outros, a fazer com que a informação -não sistematizada- se perca.*

Aldem - Sem dúvida. Fazendo um adendo sobre transparência, monitoramento e participação, em nível federal existe o Conselho Federal de Políticas Energéticas, basicamente formado por Ministérios, que vota e decide inúmeros direcionamentos determinantes para o país todo. Desde 2006, esse Conselho prevê a participação da sociedade civil e da academia. Entretanto, até hoje isso não ocorreu. Nós e uma série de ONG's tentamos há anos fazer com que essas vagas sejam ocupadas, justamente na tentativa de buscar mais transparência, porém não as conseguimos. Quanto ao monitoramento, o Observatório pretende acompanhar continuamente os estados sobre a implantação da lei florestal.

Avançando, acredito que existem dois aspectos fundamentais para uma organização que observa a sociedade: governança e sustentabilidade. Em relação à isso, concluímos na última reunião de planejamento, que era necessário haver maior dedicação e compromisso das entidades parceiras com o Observatório, para que ele mantenha a sua função e avance cada vez mais com o seu objetivo. Os nossos membros podem ser ONG's, sindicatos, universidades, associações de produtores rurais e afins, todos que possuam formas e instrumentos de colaboração com o monitoramento sobre a implantação da lei.

Visto a necessidade de fundos e de conhecimento para realizar as pesquisas, os colaboradores do Observatório são pessoas físicas ou jurídicas que podem contribuir com informações de dados, reflexões e etc. Diferentemente do Observatório do Clima aqui apresentado, não temos um superior como um secretário executivo que coordene o Observatório, porém temos um Comitê Coordenador, composto por sete organizações da sociedade civil. No entanto, por reconhecermos a importância da institucionalização, estamos planejando possuir um único coordenador para

estruturar a agenda e o funcionamento do Observatório, uma vez que a complexidade de nossa rede aumenta gradativamente e as responsabilidades das entidades parceiras também.

Todos os membros e colaboradores possuem liberdade de posicionamento e de atuação, pois o Observatório do Código Florestal desempenha o papel de articulador das entidades, potencializador de informações e de ações conjuntas, sem que haja uma figura única dele próprio. Com a intenção de aprimorar debates acerca do Código Florestal e de seu monitoramento, o Observatório abriga organizações com perfis diversos, objetivando sempre a manutenção da rede como um espaço de coleta, de sistematização e de disponibilização ampla de informações. Ademais, não assumimos posições partidárias, pois acreditamos na contribuição com independência.

Qualquer Observatório deve ser independente, com definições reservadas para a operação e aplicação dos sistemas financeiro, institucional e de planejamento. Dependendo do objetivo do Observatório, a estrutura deve ser escolhida, pensando-se sempre nos custos que isso pode trazer. Deve-se pensar da onde os recursos virão, através da publicação de editais e pesquisas, através de organizações membro e etc.

4ª. Parte

COMENTÁRIOS DOS CONVIDADOS

ANGELO JOSÉ RODRIGUES LIMA - WWF Brasil

Nessa parte da tarde, é preciso que pensemos no trabalho específico a ser feito para a construção do Observatório das Águas. Pensar nos encaminhamentos e em uma forma de conseguir apoio institucional é fundamental para este debate.

Durante o processo de construção do Observatório, chegamos a um documento com os indicadores e o apresentamos ao Fórum Nacional de Comitês, embora ele seja um primeiro resumo. Na época, a questão da governança surtiu bastante efeito no debate, pois até estavam falando em já aplicar alguns dos indicadores que apresentamos. Todavia, pensamos ainda em aprimorar esses indicadores para então realizarmos a publicação do relatório, a contratar um consultor que de fato trabalhe com isso e avalie as nossas propostas de indicadores. Ou também, a aproveitar a situação de estarmos todos juntos, poderíamos utilizar o momento de crise que passamos -que na verdade é uma crise de governança- e publicar o relatório, de modo a aperfeiçoar os indicadores depois da publicação. Hoje, seria importante avaliarmos os próximos

passos do Observatório e o próprio timing dele em relação à publicação. Os indicadores são extremamente necessários, mas podem tomar forma após a própria construção do Observatório. E quanto ao termômetro do Observatório, ainda podemos retroceder para ver as possíveis alterações ou permanências a serem feitas, para quem sabe reconstruí-lo.

DEBATE:

Neusa Marcondes - Não podemos publicar esses indicadores, chamando diversas ONG's e comitês, com a afirmação de que eles são pré-condição para a implementação do Observatório?

Samuel Roiphe Barreto - Nessa perspectiva, a minha sugestão é que o relatório seja publicado, pois esse tem conteúdo, tem profundidade e robustez. Acredito que seja necessário colocá-lo em movimento, para que isso provoque mais debate e discussões acerca do tema de recursos hídricos e gestão por resultados. A publicação pode vir acompanhada por uma carta ou por um mini sumário executivo que indique os caminhos possíveis que virão após a publicação, como o acompanhamento por ONG's e etc. Talvez, como uma outra opção, podemos fazer algo que já foi feito pelo WWF com a Agenda Elétrica Sustentável, que é um grupo consultivo da publicação realizada. Isso seria um caminho, pois é um grupo institucional dentro de uma instituição, o que é interessante.
É preciso que ocorra um afinamento dos indicadores e uma revisão posteriores à publicação, pois caso isso não seja feito se corre o risco de perder muito tempo para ter algo ideal, e o relatório já está muito próximo desse ideal.

Angelo Lima - Acho que a ideia do Samuel de ver, de certa forma, as instituições, é extremamente importante, pois essa é a nossa ideia, agregar diversas organizações no trabalho do Observatório. Poderíamos então caminhar para concluir a publicação do relatório e eu mandaria pra todos aqui presentes para obter um retorno acerca disso.

Samuel Roiphe Barreto - Sim, mas eu só pontuaria aqui a necessidade de tomar cuidado com algumas formas de mandar mensagens, porque hoje aqui se falou muito na palavra reforma - dentro da apresentação do Observatório das Águas-, que ocorreria no sistema. Estamos passando

por um momento delicado em relação à questão ambiental, principalmente em relação aos recursos hídricos, e reformar o sistema pode tanto ser benéfico quanto maléfico, pois podemos desestruturar elementos que já trouxeram muitos ganhos. Ademais, ao reformarmos poderemos danificar ainda mais as estruturas já danificadas do sistema, então há de se tomar cuidado ao utilizar a palavra reforma. Assim, acho que para o lançamento da publicação é preciso rever algumas das mensagens expressadas nela.

Rosa Mancini - E se fosse uma reforma deveria estar bem pontuada onde ela seria feita e onde se quer chegar com ela, fase que a publicação não chegou ainda. Quais elementos do sistema devem ser repensados, por qual caminho realizar isso, não estão claros na publicação.

Aldem Cezarino - Corroborando com a ideia do Samuel, é fundamental ter esse cuidado estratégica para que algo dê certo. O setor ambiental e a sua legislação estão sob forte ataque por uma série de frentes, e dependendo de como essa reforma ou qualificação se materialize, pode ocorrer uma abertura para a degradação do sistema. Quanto à publicação, acho que esse assunto está com um peso interessante no momento, não somente pela crise do sudeste, mas pelos pontos que levantamos aqui: questão florestal, climática e etc. Logo, acredito que seria uma ótima ideia lançar essa publicação em um Seminário Nacional e já convidar diversas pessoas e instituições que possam passar a compor o cenário do Observatório, tornando-se agregadas a ele.

Jussara Carvalho - Participando da construção dos indicadores, acho que devemos ampliar e selecionar alguns elementos presentes no Observatório das Águas e na própria publicação, para vermos com clareza o que está funcionando e o que não está dentro do sistema. Como poderemos medir, o que medimos, qual ponto atacamos, são pontos fundamentais na discussão da construção do Observatório, pois acredito que ainda estamos com as ferramentas e informações muito empacotadas. Acho que o trabalho está pronto, o relatório deve ser publicado, mas quanto ao Observatório em si, ele está insuficiente. Temos ainda que ampliar as discussões acerca das questões levantadas por ele e de alguma forma, torná-lo menos homogêneo.

Beate Frank - A minha primeira reação quanto à pergunta do Angelo de publicar o relatório, foi negativa. Achei que soltar uma publicação dessa ia ser mais uma para a imensidão de relatórios

publicados, mas que não possuem respaldo perante o que eles intencionam. É preciso ter explícito o que o Observatório quer e onde ele quer chegar, pois pelo o que vimos nas apresentações de hoje, é muito importante realizar uma discussão extremamente aprofundada acerca dos seus objetivos. Levando em conta todas as manifestações que aqui ocorreram, não me coloco contra a publicação do relatório, mas acredito que ele deva deixar muito claro que é o primeiro relatório do Observatório. Até comentei com o professor Scheib que o próprio nome do Observatório me traz dúvidas, pois iremos observar as águas ou o processo de gestão delas? Todos os indicadores tratam da gestão por resultados dos recursos hídricos e não do fluxo, disponibilidade e quantidade das águas, pontos esses que diretamente associo ao nome Observatório das Águas. Acredito que temos uma lacuna de definição de objetivos e que isso se mostra no próprio nome do Observatório.
Precisamos ter uma ação bem dirigida, que só ocorre se tivermos objetivos claros.

Angelo Lima - A ideia da publicação é um pouco um resumo dos relatórios já feitos, abrangendo todos os estudos e oficinas -com suas discussões e debates. Todavia, está claro que essa é apenas parte da concepção do Observatório, para não parecer que isso resume o Observatório das Águas, pois não resume. Ou seja, é preciso frisar que o Observatório é mais amplo do que aparenta ser quando é tomado como base apenas a publicação. A concluir, enviarei uma proposta de publicação à todos aqui presentes e assim sendo, espero obter um retorno. Repito o que o Abrucio disse, de que para essa construção vamos precisar de muita legitimidade. É importante dizer que foi daqui que surgiu a discussão e toda a construção do Observatório, então todos aqui fizeram parte daquilo que iremos publicar. Precisamos manter o grupo e ao mesmo tempo agregar outras instituições.

Patricia Boson - Concordo com a Beate. Todo Observatório possui uma função, sendo ela primordialmente de controle social sobre determinada política pública. O nome Observatório das Águas me remete ao controle social das águas, de disponibilidade e quantidade de recursos hídricos, o que não é, como sabemos, o seu foco. Acredito que diferentemente do expressado pelo nome, o Observatório seja do sistema de recursos hídricos, e não da água em si. Dentro disso, ao ler o relatório executivo sobre o Observatório das Águas, senti muita dificuldade em absorver tudo que nele foi dito, já que para compreendê-lo é preciso ter um conhecimento vasto

sobre gestão. Senti-me muito mais confortável ao ler o relatório do Observatório das Favelas, que na minha opinião, por ser mais enxuto, é mais incisivo do que o do Observatório das Águas. Precisamos, portanto, decidir primeiramente o objetivo e a própria concepção do Observatório, pois na minha opinião, eu não quero que ele seja um Observatório que controle as águas, mas sim que fiscalize e controle o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Rosa Mancini - A minha preocupação é do Observatório virar quase que uma reprodução daquilo que já está no sistema, ou seja montar outros conselhos, montar outros indicadores. Isso é algo que devemos tomar cuidado para não cair em uma encruzilhada. Temos que tomar cuidado e pensar em uma coisa diferente do que já existe. Pensar no sistema é pensar na governança, no efeito que a gestão por resultados combinada com a participação independente de pessoas e instituições pode ter sobre os recursos hídricos. Assim, não podemos, e nem tem como, escaparmos de fazer um tipo de monitoramento, com determinados indicadores -assim como feito pelo Trata Brasil-, que correlacionem os dois fatores: os instrumentos de gestão e os efeitos deles sobre os recursos hídricos -sua qualidade, quantidade e etc.

Percy Soares - Eu concordo com a Rosa. A ANA publicou um Relatório de Conjuntura que apresenta indicadores de acompanhamento de gestão. Assim, antes ou durante o processo de construção do Observatório, devemos fazer algo compatível entre o que se propõe com os indicadores e o que está no Relatório de Conjuntura. Ademais, a ANA quando faz contratos de gestão com as entidades delegatárias, define metas e indicadores de acompanhamento do desempenho das entidades contratadas. Será que esses indicadores não nos são úteis? Logo, para estabelecermos um objetivo acho extremamente necessário avaliarmos o que já está sendo observado para não repetirmos algo que está sendo feito e até, quem sabe, melhor feito.

Samuel Roiphe Barreto - Gostaria de pontuar alguns elementos de cunho ferramental que pretendemos utilizar no Observatório das Águas, o que na minha opinião é extremamente importante para o nosso debate. Os instrumentos de governança me parecem fundamentais, então

nesse sentido por onde devemos começar? A implantação deve começar por algum lugar específico? É possível, estabelecer alguns elementos que sejam chaves independente da condição continental ou não do país? Existem elementos padrões de governança que podem ser aplicados em qualquer dimensão? Outra questão a ser colocada aqui é a importância de estabelecermos um objetivo claro para o Observatório e qual o resultado desejado por ele. Perguntas como "os indicadores são para o que? O termômetro possui qual meta? "também são necessárias para definirmos os resultados que queremos. Acredito também que não devemos replicar esforços e devemos, portanto, ser inteligentes nesse sentido, a tomar como exemplo o caso do Observatório do Clima, em que houve uma inteligência ao utilizar os dados já produzidos como material de estudo comparativo.

Angelo Lima - Das experiências que conheço acerca da governança, muitas vezes se escolhe um ponto para começar a implantação da gestão por resultados.

Rubens Amaral - Enquanto ONG, nós percebemos entre as organizações que há vontades e desejos diversos, ou até em alguns momentos, parecidos. Nisso, cada um vai adiante mostrar o que faz e como faz. Quando o Trata Brasil foi convidado a vir aqui, entendemos que assim como todos os Observatórios, o Observatório das Águas tem como sua matriz ser um articulador, que leve as ideias de todas ONG's e instituições presentes mais adiante, de modo a unir todas essas vontades e desejos. O que diferencia o Observatório em questão dos outros é que esse une as ONG's para trabalhar a gestão dos recursos hídricos, e isso deve ser mantido.

Vera Teixeira - Acredito que o Observatório deva permanecer com o nome Águas, já que estuda o sistema dos recursos hídricos como um todo. O que queremos é que esse sistema funcione, a ter água em quantidade e qualidade para todo mundo, sendo esse exatamente o objetivo do Observatório. Devemos olhar para a forma com que esse sistema vem funcionando, a fim de que o Observatório possa fortalecer as fragilidades do sistema, agindo como um catalisador dos esforços já realizados. Devemos definir o grupo desse Observatório: ONG's, instituições e pessoas físicas para então planejarmos de que forma construiremos nossas metas, como captaremos recursos e etc. Acho que devemos ir com calma, decidindo uma coisa de cada vez.

Beate Frank - Embora exista esse Relatório de Conjuntura que a ANA publica anualmente, a maior parte dessas informações retrata os fatores no âmbito nacional. Assim, o que é realidade para determinadas bacias, não é para outras bacias, já que cada parte lida de uma forma especifica. A ANA não levanta dados estaduais e municipais, pois isso não cabe a ela. E nós precisamos de dados estaduais, não somente dos dados que já existem. Por isso acredito que devemos definir o que queremos para assim decidirmos os indicadores para isso.

Sérgio Alves - O papel do Observatório pode ser o de catalisar, unir todos essas informações e disponibilizá-las de forma compreensível para a população. Se conseguíssemos montar indicadores legítimos, que obtivessem respaldo e confiança perante a população, acredito que conseguíramos cumprir parte do papel, senão o papel, de que cabe a nós dentro da governança das águas.

Aldem Cezarino - Essa questão de planejamento é realmente complexa. Tanto que no Observatório do Código Florestal existia um moderador, que dentre tudo o que se falava se chegava a um resultado concreto. Claro que isso é mais custoso, mas isso tem funcionado muito. Acho que vocês tem um material muito rico, como se fosse um diagnóstico completo do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos e, portanto, devem começar o planejamento a partir da publicação. Quem dera que o Observatório do Código tivesse um material tão consolidado quando começou. É preciso lembrar que o Observatório tem mais liberdade e deve pensar em uma forma de se comunicar com as partes de que realiza a articulação. O ponto principal que devemos nos questionar é de como provocar mudanças. E será que a simples exposição de produzir dados, relatórios e enviar ofícios é suficiente?

Laura Greenhalg - É preciso reforçar a questão do nome e acredito que deve ser Observatório das Águas, pois quando se agrega coisas ao nome se cria a possibilidade de desvio. De todas as discussões que acontecem aqui, fico me perguntando com quem esse Observatório quer falar, se relacionar. A questão da mídia é muito complicada, pois na realidade ninguém tem informações suficientes acerca da magnitude e abrangência da crise da água. O Observatório, que eu imagino

que deva ser uma instituição ágil, uma espécie de olho vivo, não pode ficar engessado, pois caso isso aconteça ele deixa de ser um Observatório e passa a ser um reservatório de informação e saberes. Embora o Observatório possa ser composto por excelentes instituições, dados e informações, ele não pode ser estático, devendo, portanto, ter um tipo de ataque às questões mais ágil, mais incisivo e certeiro. Acho que nesta construção do processo do Observatório das Águas, talvez valesse a pena pensar em qual é o lugar que poderia se encaixar um Media Advocacy, pois nós os jornalistas não estamos sabendo como passar as informações e cobrir a crise da água.

Aldem Cezarino - Na época em que o Observatório do Código Florestal batalhava as mudanças no novo Código, realizamos um Seminário de Formação e Informação aos Jornalistas, pois acredito que a mídia seja importantíssima para alertar e conscientizar as pessoas.

Gunther Danquimaia - Vendo o que o Abrucio falou, acho importante a avaliação da gestão hídrica sob a ótica da governança. Nisso, tocamos no objetivo do Observatório: melhorar a integração da gestão dos recursos hídricos através do trabalho realizado pelo próprio Observatório das Águas. Reforçando o que já foi dito, concordo com o que o Aldem disse de provocar mudanças, mas acho importante frisar que essas mudanças devem ser provocadas de forma adequada, caso não o sistema só piorará. Além disso, também acho necessário pensarmos em como podemos conseguir legitimidade, assim como dito pelo Abrucio, para que os dados que produzirmos vire referência no assunto.

Patricia Boson - Não devemos replicar outra unidade do mesmo sistema, porém devemos ter muito cuidado ao tentar provocar mudanças nele, pois essas, como colocado por Gunther, devem ser adequadas, visto que o Congresso Nacional já tentou muitas vezes fechar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. O Observatório deve ter uma independência com um objetivo bem claro e uma outra coisa que não podemos perder de vista é o nosso documento de referência: nós temos 5 dimensões e devemos ver se vamos observar as cinco, uma delas, três….ou seja, não estamos aqui para recriar o que será observado, nós já decidimos isso. Inclusive com os indicadores, que suamos para construí-los. Assim, não podemos esquecer que temos referências.

Telma Rocha - Fiquei muito à vontade com o que foi falado aqui e me chamou muito a atenção a perspectiva da governança. Apesar de tudo que falamos do sistema, a gestão é que de fato está problematizada. Precisamos otimizar o sistema, monitorá-lo e acompanhá-lo, sendo esses possíveis objetivos do Observatório. Arrisco em dizer, que seu nome poderia ser Observatório da Governança das Águas.

Samuel Roiphe Barreto - Nesse sentido, se for possível algo que tenha um pensamento, um olhar no âmbito nacional, mesmo que no início exista um foco específico, isso possa ser um diferencial desse Observatório. Talvez o que possa materializar essa lacuna estratégica sobre como fazer essa transformação que o Aldem coloca, seja estabelecer um Ranking da governança das águas, que minimamente consiga apontar para elementos chave como riscos relacionados, necessidades… sendo um olho vivo de monitoramento e acompanhamento. Isso para que de alguma forma consigamos gerar, para as dimensões apontadas internas ou externas, alguma provocação de Ranking de governança, para movimentar e trazer algo mais dinâmico de informações para aproximar as pessoas do assunto.

Angelo Lima - Enfim, quais são os próximos passos? Vamos discutir um possível encaminhamento para a construção do Observatório das Águas. Segue então algumas perguntas para serem respondidas:

1. Quais os problemas e / ou necessidades levam à criação de observatórios?
2. Que instituições e redes são susceptíveis de estarem interessadas em participar do Observatório?
3. O Observatório deve ter um papel de catalisador do processo de gestão de recursos hídricos? Ou qual o papel do Observatório?
4. Que motivações podemos sugerir para que outras instituições participem do processo de construção do Observatório?
5. Como coletar os dados para o Observatório? O Observatório deve produzir dados primários? Ou trabalhar somente com dados secundários?
6. Como avançar nos indicadores para acompanhar a gestão de recursos hídricos?
7. Em que áreas podem ser as ferramentas de observação e análise?

8. Quais são as condições básicas - financeira, política e administrativa - que o tornaria mais eficiente e sustentável?
9. Que tipo de estrutura de governança seria adequada?
10. Como deve ser um ou mais pontos focais?

Beate Frank - Tentarei responder algumas das questões, quanto à segunda: concordo que a questão da independência é realmente importante, mas acho que não teríamos uma regra geral e que deveríamos identificar nos estados as instituições que estão mais fortemente engajadas no Sistema Nacional de Recursos Hídricos e que, portanto, poderiam ser os parceiros adequados para, uma vez definida uma metodologia geral, poderem definir isso localmente. Isso nos daria um funcionamento na forma de rede. Em relação ao Ranking, eu particularmente gosto muito da ideia. Os comitês querem se ver analisados, querem se ver entre os melhores e não podem ficar isolados cada um no seu mundo, não se sentindo parte de um sistema que eles de fato já fazem parte. Isso seria um ótimo provocador. Sobre os indicadores -questão 6- acredito que o primeiro passo é a publicação do relatório que os contém, pois essa já é uma provocação. Mas o avanço é ter um grupo institucional básico que queira fazer parte do Observatório e sustentá-lo, decidindo os indicadores que serão analisados. Respondendo a questão 9, gostei da estrutura informal que vimos aqui hoje.

Rosa Mancini - O que eu ia propor para o encaminhamento de fato do Observatório, era colocar um roteiro no Google Docs para que todos possam contribuir conjuntamente com a continuidade do trabalho. Até para não perder a participação dos que não estão presentes hoje.

Angelo Lima - Podíamos criar um núcleo com você e mais duas pessoas para acompanhar e decidir as próximas reuniões, o que é fundamental. Tem muita coisa para reunir e para ser salvo

na memória. Poderíamos pensar pelo menos em uma próxima reunião para que esse grupo ajude minimamente no preparo.

Telma Rocha - Se alguém aqui pudesse criar uma primeira proposta do que seria essa ideia em relação aos objetivos do Observatório seria muito mais fácil, pois partir do zero é muito mais difícil. Acredito que dessa forma exista mais chance de sair algo satisfatório, a partir de um estrutura que norteie uma discussão.

Rosa Mancini - As respostas das perguntas que foram feitas subsidiam um esboço, um esquema, pois levam em consideração o que vimos e discutimos desde o começo da construção do Observatório das Águas. Acredito que isso seja melhor e mais justo do que criar uma estrutura a partir do que queremos, sem ter base alguma.

Aldem Cezarino - Utilizamos muito em alguns projetos do Observatório do Código Florestal, um formulário eletrônico que ajuda no planejamento das próximas reuniões, em que sugerimos possíveis tópicos em que as pessoas votam neles ou não.

Angelo Lima - Essas perguntas combinadas com o relatório servirão de esboço. Ademais, pensei na possibilidade de certas pessoas serem pontos focais em determinados estados, por exemplo. Quando faríamos a próxima reunião? Para assim ter um prazo para fazer o que decidimos aqui.

Vera Teixeira - Se pensássemos em acontecer um novo encontro até setembro, em novembro poderíamos levar a proposta encaminhada ao Fórum Nacional de Comitês para assim lançar o Observatório das Águas. Acho importante aproveitar a crise que nós estamos vivendo, pois pode chover e a população pode esquecer do problema, que nem sempre acontece.

Angelo Lima - Vamos deixar uma perspectiva de realizar uma reunião em setembro. Temos que ver onde realizá-la, pra sempre agregar mais pessoas e não diminuir o nosso público.