



## **ASPECTOS GERAIS, DESAFIOS E CAMINHOS DA GOVERNANÇA HÍDRICA**

**Autor: Luiz Alberto Rodrigues Dourado**

### **RESUMO**

Este trabalho objetiva indicar os principais obstáculos relacionados com a Governança Hídrica, vislumbrando mecanismos necessários para superar os grandes desafios da crise mundial da água. Analisa, a partir da observação-participação em pesquisa qualitativa, este novo referencial para a democratização da gestão das águas, sugerindo alternativas e mecanismos para o seu aperfeiçoamento, superação de impasses institucionais decorrentes da dominialidade dos corpos hídricos, indicando opções de ajustes, correções e aprimoramentos essenciais de cooperação estratégica, mostrando mecanismos complementares e suplementares para melhorar e ampliar os processos de articulação, participação e integração democrática, a partir da conjunção sistêmica de todos os atores relacionados e apresentando sugestões para aprimorar a implementação plena da Política e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

### **ABSTRACT**

This paper aims to outline the main obstacles related to Hydro Governance, glimpsing mechanisms to overcome the great challenges of the global water crisis. Analyzes from observation-participation in qualitative research, this new framework for the democratization of water management, suggesting alternatives and mechanisms for improvement, overcoming institutional impasses arising from the dominion of water bodies, indicating options adjustments, corrections and essential improvements of strategic cooperation, showing complementary and supplementary mechanisms to improve and expand the joint processes, democratic participation and integration, from the systemic combination of all actors involved and making suggestions to improve the full implementation of the National Policy and System Water resources.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Governança. Gestão Hídrica. Girh. Progestão. Comitês de Bacias Hidrográficas.*

**KEYWORDS:** Governance. Water Management. Girh. Progestão. Committees of Hydrographic Basins.

## 1 INTRODUÇÃO

O atual contexto global de interdependência entre a sociedade e o Estado exige uma postura relacionada com a Governança multinível, objetivando efetivar as políticas públicas, por meio da integração com todos os setores da sociedade.

A partir da aprovação do novo marco legal para a gestão das águas (Lei 9.433/97), foram definidos objetivos, fundamentos e diretrizes indicativos para respaldar um novo modelo de Governança. Libânio (2013) fundamenta a Governança em três pilares fundamentais: a participação, a descentralização e a integração.



Figura 1. Pilares do modelo brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos

Fonte: (LIBÂNIO, 2013 a)

De acordo com Abrucio e Oliveira (2014) o conceito de Governança tem sua história atrelada tanto ao debate sobre as organizações, em particular as empresas analisadas pela ótica da Governança Corporativa, como também se vincula ao debate sobre reforma do Estado e a mudança de seu papel na relação com a sociedade e o mercado.



Vale ressaltar que a Governança Hídrica esta respaldada em seus princípios básicos a saber: equidade (fairness), prestação de contas (accountability), transparência (disclosure), cumprimento das leis (compliance) e ética (ethics) (Duarte, Cardozo & Vicente, 2012). Tais princípios objetivam aperfeiçoar o desempenho da gestão, em prol de todos os seus *stakeholders* (Duarte, Cardozo & Vicente, 2012). Aditam-se ainda os componentes: Ambiente Institucional, Capacidades Estatais, Instrumentos de Gestão do Sistema, Relações Intergovernamentais e Interação Estado-Sociedade.

## **2 DISCUSSÃO E RESULTADOS**

O estudo e a análise permitiram entrever, claramente, as dimensões da Governança, quer por meio de qualquer cidadão que tem uma responsabilidade ética perante o “interesse público”, onde deve aportar – o dever-cidadão, como na outra ponta, por meio do papel dos agentes públicos.

Foram analisados os principais mecanismos que ensejaram a constatação de diversas lacunas relacionadas com a Governança Hídrica:

### **Lacuna de Responsabilização**

Nela se observa a falta transparência e de abrangência na elaboração das políticas hídricas, encurtamento dos processos decisórios nos comitês favorecendo a prevalência de interesses hegemônicos sobre os usuários múltiplos, chegando até ao desatendimento das normas e regulamentos. Também foi observada a falta de engajamento da sociedade tanto devido ao descrédito nas políticas públicas governamentais quanto pelo desconhecimento da Governança Hídrica mesmo no âmbito dos comitês de bacias.

### **Lacuna de Capacitação**

Observou-se entre nos entes do SINGREH, a insuficiência de pessoal, a falta de especialização técnica e de qualificação de quadros, prescindência de infra-estrutura para se formular e realizar políticas de recursos hídricos de forma proficiente,



constatou-se grave falha potencial nos processos de sensibilização, capacitação e promoção da educação para as águas, no âmbito dos Colegiados Hídricos.

### **Lacuna Política**

Constata-se grande fragmentação e isolacionismo das políticas relacionadas com os recursos hídricos, grande desconexão e desagregação entre os ministérios e os órgãos públicos, em nível nacional, estadual e municipal. Ademais, falta boa coordenação, articulação e integração, além da falta de convergência das políticas setoriais relacionadas.

### **Lacuna Administrativa**

Verifica-se uma “seca ou falha de gestão governamental” que se dá, em função da falta de cooperação, falta de ampla participação, falta de transparência e de *accountability*, no âmbito do Poder Público. Prescinde-se de diretrizes referenciais objetivas e não se formalizam os acordos (pactos) para a assunção de compromissos para minimizar os conflitos, mitigar os impactos, superar as crises hídricas e viabilizar a Governança Hídrica de forma sustentável.

Analisando por meio do caleidoscópio do Observatório das Águas da WWF feito para avaliação do estágio atual da Governança Hídrica, constataram-se algumas deficiências significativas, relacionadas com as assimetrias de gestões federativas, cujos resultados são apresentados a seguir:

- Em relação ao Marco Institucional-Legal observou-se que a Lei das Águas ainda não tem aplicabilidade completa, apresentando deficiências para o SINGREH como a falta de respeito pelos governos, dos regulamentos vigentes;
- Em relação ao Ambiente Institucional, o Poder Público ainda não entronizou a Agenda da Água como política estratégica essencial, falta a integração sistêmica com as demais políticas setoriais afins, além de se verificar desconexão com a Política de Meio Ambiente;



- No que tange à Interação Estado-Sociedade, embora o sistema favoreça (por meio dos comitês) uma maior conscientização das pessoas sobre as questões da gestão hídrica, a sociedade ainda permanece distanciada no que se refere à compreensão, à participação e ao exercitamento de seu papel como parte relevante e decisiva nas questões relativas à Governança Hídrica. Neste sentido emerge o componente de articulação e conscientização para promover os canais de participação, o fortalecimento da representatividade e a qualificação da representação, na forma mais abrangente e democrática possível, integrando todos os atores sociais relacionados para a Governança Hídrica.
- Quanto à análise sobre o Estado da Arte dos Comitês, observou-se que a implementação dos instrumentos de gestão apresenta lacunas de aplicabilidade, requerendo ajustes, atualizações e adequações para o seu aprimoramento e efetividade.

Por outro lado, constatou-se que a Governança Hídrica já tem apresentado maior proficiência e eficiência na gestão, sendo até menos vulnerável à corrupção, por ter maior e mais eficiente controladoria de processos, por apresentar maior *accountability* e maior transparência, além de viabilizar melhor a busca de diálogo e o consenso para a resolução de conflitos de interesses, no âmbito dos colegiados hídricos.

Verifica-se que o Pacto das Águas se constitui em uma ferramenta benéfica e oportuna para a cooperação interestadual e federal, proporcionando o essencial empoderamento dos comitês, para superar a “dupla dominialidade” e aperfeiçoar os arranjos institucionais. Como contrato flexível de Governança multinível, O Pacto das Águas deve viabilizar a boa vontade político-institucional em relação à Governança Hídrica nos comitês e a consecução dos objetivos da Política e do Sistema Nacional Hídrico.

Concomitantemente, o Pacto das Águas se deve constituir em um mecanismo para o empoderamento dos comitês de bacias, operando em um ambiente político-institucional de alto nível e com grande robustez, onde se reconheça e se valide a sobreexcelência da gestão hídrica. Todavia, é fundamental que esses pactos sejam ancorados em sólidas



bases políticas, institucionais e legais, devidamente formalizados para que, em situações de instabilidade política e de alterações nas gestões públicas, nas mudanças políticas e administrativas dos entes federados, não haja retrocesso.

O estudo concluiu que o fortalecimento político-institucional dos Comitês de Bacia se afigura como um caminho para a superação desses impasses, posto que possibilita entendimentos diretos, amplos e cooperativos entre todos os *stakeholders*. A relevância prioritária da Agenda Hídrica em conjunção com as demais agendas (de Saneamento, de Meio Ambiente, de Agricultura etc.) impõe a assunção de compromissos sérios na forma de adoção de Política de Estado, de forma contínua e permanente, eliminando os obstáculos relacionados com alternâncias de governos e independizando-se dos resultados eleitorais.

### 3 CONCLUSÕES

Este trabalho se valeu da metodologia qualitativa por meio de pesquisa bibliométrica e sociométrica, da observação-participação e abordou diversos aspectos, problemáticas e soluções para a eficiência da Governança Hídrica. Verificou-se a necessidade de maior articulação da política de recursos hídricos com as políticas ambiental, de saneamento, de agricultura etc., além da integração com as políticas locais e setoriais relacionadas, incluindo a integração do SINGREH com os SEGREHS (devidamente estruturados e instrumentalizados). Esta conjunção é determinante para se fortalecer o modelo de Governança Hídrica nos respectivos comitês e estabelecer o Pacto de Gestão Hídrica por meio da boa-vontade político-institucional dos governos.

A Governança é um assunto “inacabado” que requer aprimoramentos. Entre eles a essencial promoção de ação educativa sócio-hidroambiental efetiva, a partir dos comitês, para sensibilizar, comunicar, capacitar e conscientizar a comunidade da bacia, proporcionando-lhe empoderamento, participação e representatividade cidadã, conjugando a expressão de todos os esforços, habilidades e capacidades de todos os atores, assim traduzidas, finalmente, em uma Governança profícua, sustentável e eficiente com se requer para atender as atuais e futuras gerações.



## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina D. **Descentralização da Gestão da Água**: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, vol. VIII, nº. 2, jul./dez 2005.

ABRUCIO, F.L. “**A Reconstrução das Funções Governamentais no Federalismo Brasileiro**”. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, Holmeister, W. e Carneiro, J.M.B. (orgs.). Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I, São Paulo, 2001.

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

ANA Agência Nacional de Águas (2013). **Pacto Nacional pela Gestão das Águas**. Volume I.

BANCO MUNDIAL. *Governance Indicators Database*. Washington: IBRD, 2004.

BARTH, F. T. (2002). **Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos**. IN: Rebouças, A. C.; Braga, B.; Tundisi, J. G. (Orgs.) *Águas Doces no Brasil: capital Ecológico, Uso e Conservação*. 2ª. Ed. São Paulo: escrituras, p.563-597.

BARTH, F.T. “**Evolução nos Aspectos Institucionais e no Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil**”. In: *O estado das águas no Brasil: perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos*, Freitas, M.A.V. (org.), Brasília: ANEEL, SRH/MMA, OMM, 1999. Pág. 27-34.

CZAPSKI, S. “Um novo pacto para as águas brasileiras”. In: **Observatório das Águas: Água e Pacto Federativo**, Ed. Designum Comunicações/ ANA, Brasília, 2002.





GRAU, N.C. **Repensando o público através da sociedade: Novas formas de gestão pública e representação social**, Ed. Revan, Rio de Janeiro, 1998.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

LIBÂNIO, P. A. C. **A Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e sua Interface com Aspectos de Qualidade de Água: Implicações da Regulação de Recursos Hídricos sobre o Setor de Saneamento e no Controle da Poluição Hídrica**. Versão preliminar da tese de doutorado apresentada para Exame de Qualificação. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG, 2004.

LIBÂNIO, P.A.C. (2013). **Iniciativas de Cooperação para a GIRH e o Pacto Nacional pela Gestão das Águas**. Anais do XX Simpósio Brasileiro de recursos Hídricos. ABRH: Bento Gonçalves/RS.

OCDE (2015). **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**.

SETTI, A. A., Lima, J. E. F. W. Chaves, A. G. M. & Pereira, I. C. (2001). **Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Águas – ANA, 328 pp.

WWF Brasil – (2014). **Governança dos Recursos Hídricos - Construindo Indicadores de Governança das Águas**.