



Mapeamento Regional sobre a Integridade da Água na América Latina

Caso Nacional do BRASIL



Dra. Daniela Nogueira Soares
Ministério da Integração Nacional/ Instituto IPANEMA
Brasília, Brasil
Junho de 2013



Daniela Nogueira Soares é assessora da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR/MI) onde coordena a reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (SOL-UNB) com Estágio Doutoral no Laboratório Cultures et Sociétés Urbaines- Paris 8 (Centre National de Recherche Scientifique-CNRS). Mestre e Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (IPOL-UNB). Pesquisadora associada do Instituto IPANEMA. Foi professora (graduação e especialização) do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UNB) no período de 2004 a 2007 e professora do Departamento de Relações Internacionais do Instituto de Ensino Superior de Brasília (REL-IESB) entre 2005 e 2007. Especialista em políticas públicas, tem atuado em projetos com ênfase na transformação do Estado, principalmente nas seguintes áreas: governança e diálogo federativo, gestão participativa, equidade de gênero, recursos hídricos, transparência e *accountability*, democracia e desenvolvimento.

Ministério da Integração Nacional é o órgão da Administração Pública Federal brasileira responsável por promover a integração nacional, o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades regionais do País, assegurando inclusão socioeconômica, melhoria da qualidade de vida, proteção civil e segurança hídrica para a população.

Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente - Instituto Ipanema é uma associação civil de caráter técnico, científico e cultural, sem fins lucrativos, criada em 1996, atuando em nível local, regional, nacional e internacional, visando a sustentabilidade do desenvolvimento social, político, cultural e econômico do Brasil, dos países da América Latina e dos países da comunidade lusófona.

Tem como missão a geração e disseminação de informações para políticas públicas e legislação, gestão e conservação sustentável dos recursos hídricos e a sua relação com ecossistemas, solo, florestamento, assentamentos humanos, segurança alimentar, acesso à água, saneamento, moradia, clima e gênero, em prol da sociedade brasileira e dos povos, na presente e futura gerações.

Índice

Objetivo e metodologia	4
Resumo executivo	4-6
1. Introdução	
1.1. O Contexto Histórico da Construção do Modelo Brasileiro de Gestão Descentralizada de Recursos Hídricos	6-7
2. Arcabouço Legal e Institucional	
2.1 A Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil	7-9
2.2 Iniciativas para Promoção da Integridade no Brasil	10-11
2.3 Caminhos para Promoção da Integridade na Gestão de Recursos Hídricos	11-13
3. Mapeamento das Organizações	
3.1 Ambiente Institucional para Implementação da PNRH	13
3.2 Atores e Fluxos Financeiros	13
3.2.1 O Exemplo da Compensação Financeira	14-15
3.2.2 O Caso dos Recursos Provenientes da Cobrança	16-17
4. Necessidades de Desenvolvimento de Capacidades	17-19
5. Conclusões: Lições Aprendidas, Desafios e Recomendações	19
Referências	20
Anexo 1 Distribuição da <i>Compensação Financeira</i>	21
Anexo 2 Fluxo dos Recursos Financeiros	22
Anexo 3 Sítios das Agências	23

Objetivo e Metodologia

O presente estudo tem o objetivo de contribuir para o fortalecimento da integridade e da transparência na gestão de recursos hídricos na América Latina por meio da realização de um informe baseado em um mapeamento regional da questão no Brasil. O mapeamento incluirá os processos em curso, os atores mais estratégicos e deverá subsidiar um programa de desenvolvimento de capacidades para a integridade da água em América Latina.

As informações aqui reunidas foram obtidas a partir de i) consultas a atores-chave da gestão integrada de recursos hídricos e da área de controle e transparência e de ii) dados secundários que emergiram da análise documental resultante de pesquisas, estudos de caso, relatórios e informações disponibilizadas por órgãos governamentais e instituições não governamentais.

Resumo Executivo

A questão da água no Brasil pode ser caracterizada basicamente por dois aspectos: abundância e desigual distribuição no tempo e espaço. Essa desigualdade impacta diretamente a capacidade dos vários seguimentos da sociedade terem o direito à água bem como seu acesso em quantidade, qualidade e regularidade para uso pessoal, doméstico e produtivo, garantido.

Sendo o acesso à água no Brasil fortemente marcado por questões de classe; gênero; raça/etnia e também pelas desigualdades regionais, a questão da *integridade/accountability* na gestão integrada dos recursos hídricos ganha maior relevância, configurando-se como uma questão central para a governança democrática das águas e o desenvolvimento humano sustentado.

O modelo de governança e gestão descentralizada das águas brasileiras compartilha com outras experiências latino americanas alguns traços, destacam-se entre eles: a) a coexistência de diferentes visões e abordagens no que se refere ao direito à água e aos serviços de água, no caso brasileiro como um bem de domínio público e um serviço público; b) a coexistência de um conjunto de normas que define diferentes modelos de gestão de acordo com os respectivos padrões de interação e conflito e c) o reconhecimento de múltiplos atores envolvidos no processo decisório concernente à gestão de recursos hídricos.

A experiência brasileira de gestão dos recursos hídricos é moldada por um modelo híbrido de governança das águas sendo este caracterizado pela coexistência de diversos desenhos institucionais construídos a partir de diferentes composições de variáveis socio-econômicas e político-institucionais. Tais composições deram origem a diferentes processos e compõem as fundações do arcabouço institucional brasileiro constituído a partir da experiência e das lições aprendidas nas diferentes unidades da federação.

Tais processos foram norteados pelos eixos da gestão descentralizada como alternativa ao modelo burocrático-centralizado; da emergência de experiências de auto-gestão; do surgimento de movimentos contra a privatização e da defesa de modelos descentralizados de gestão.

O marco regulatório da gestão das águas nacionais no País é o Código de Águas de 1934 mas é a Lei nº 9.433/97 que ao regulamentar o inciso XIX do Artigo 21 da Constituição Federal, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), além de fundamentar-se nos princípios de

que a água é um bem público; a bacia hidrográfica é a unidade territorial e a gestão deve ser sistêmica, descentralizada e participativa. Os *planos* de recursos hídricos; o *enquadramento* dos corpos de água em classes; a *outorga* dos direitos de uso; a *cobrança* pelo uso da água; a *compensação* a municípios e o *sistema de informações* de recursos hídricos são os instrumentos da PNRH previstos pela referida Lei.

A experiência brasileira de gestão descentralizada das águas combina diferentes tipos e abordagens de *accountability* desde o momento de formulação da política de águas até o momento da implementação da mesma. Tratam-se de mecanismos de natureza horizontal, societal e transversal que conformam a complexidade do modelo brasileiro.

No que concerne à *accountabilityhorizontal*, temos o modelo tripartite de atuação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário buscando equilibrar o exercício do poder e evitar o seu abuso. Destaca-se aqui a coexistência de ‘instituições balanceadoras’ como as citadas com organizações governamentais e não governamentais especializadas no controle social como é o caso do Ministério Público e da Corregedoria Geral da União. Os mecanismos de *accountability societal* referem-se ao conjunto de iniciativas e práticas de controle vertical instituídos pelos diversos atores que compõem o mosaico de forças caracterizado pela sociedade civil podendo ser exemplificado pelos movimentos sociais e também pelo monitoramento dos usuários mediante a atuação de suas redes nacional, estadual e municipal de recursos hídricos. Já o *tipo transversaldeaccountability* é caracterizado por mecanismos de controle criados pelo próprio Estado para promover a participação social de modo a fomentar o diálogo e a negociação entre o poder público e a sociedade. Diversos espaços dessa natureza foram instituídos pelo arcabouço legal brasileiro, cabe destaque para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os respectivos Conselhos Estaduais, assim como para os Comitês de Bacias Hidrográficas.

No que tange às abordagens de *accountability*, o modelo brasileiro caracteriza-se por uma combinação de diferentes abordagens na definição de seu escopo, são elas: *accountability como boa governança*, isto é, como uma ferramenta para melhorar o processo de tomada de decisão e aumentar o controle social sobre as políticas públicas; *accountability como consolidação democrática*, ou seja, uma forma de fortalecer a governança e a prestação de serviços mas que

vai além disso ao discutir os procedimentos do modelo democrático liberal a partir de uma proposta que vai de encontro ao caráter elitista do paradigma representativo e, finalmente, *accountability como uma forma de desenvolvimento das capacidades do ser humano*, ou ainda, a partir de seu caráter pedagógico.

O leque de atores que estão, direta ou indiretamente, ligados à integridade e ao fortalecimento da *accountability* na gestão de recursos hídricos é bastante amplo. Dado o grau de institucionalidade no qual se encontra o caso brasileiro, optou-se aqui por chamar a atenção do papel desempenhado por aqueles que compõem o SINGREH. Destacam-se no nível federal: o Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável pela formulação da Política Nacional; Ministério do Planejamento e Orçamento (MPOG), responsável pela coordenação das políticas ligadas aos recursos hídricos; Agência Nacional de Águas (ANA), institucionalmente responsável pela implementação da Política e em alguns caso encarregada pela formulação; o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), órgão do SINGREH responsável pela formulação e monitoramento da implementação da Política.

A guisa de exemplo, tomou-se a experiência do fluxo financeiro do gerenciamento das águas no Brasil para identificar e analisar o papel dos atores, cabendo destaque para (i) a geração de receitas endógenas ao SINGREH - cobrança e compensação financeira - e os demais recursos

aportados pelos promotores de políticas e ações setoriais e organismos internacionais e (ii) a tomada de decisão sobre a aplicação desses recursos financeiros no gerenciamento de recursos hídricos.

No que se refere à identificação da necessidade de desenvolvimento de capacidades relacionadas à integridade e *accountability*, atenção especial deve ser dada aos colegiados de recursos hídricos, particularmente o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas, que além de uma função de deliberação frente aos valores de cobrança pelo uso da água e aos instrumentos de planejamento (Plano Nacional, Distrital e Estadual de Recursos Hídricos e Planos de Bacia Hidrográfica) que orientam a aplicação dos recursos, cumprem uma importante função de controle social em todo o processo.

Finalmente, passados mais de quinze anos da promulgação da Lei 9.433/97, cumpre-se destacar que o complexo arcabouço institucional que fundamenta a gestão das águas no País encontra-se em avaliação, parecendo ser este um momento oportuno para o fortalecimento da incorporação da integridade como princípio norteador bem como de mecanismos de transparência e prestação de contas com vistas a uma gestão mais efetiva e democrática das águas.

1 Introdução

1.1 O Contexto Histórico da Construção do Modelo Brasileiro de Gestão Descentralizada de Recursos Hídricos

Até a década de 1980, o processo de formulação e implementação das políticas de água no Brasil estava centralizado na figura da União sendo caracterizado por um vizez claramente setorial. Tal centralização teve origem na década de 1930, tendo em vista a necessidade do Governo Federal de prover condições estáveis para o aproveitamento do potencial hidrelétrico dos rios brasileiros com vistas ao fornecimento de energia a baixo custo para sustentar a industrialização do País.

Com o fim da ditadura militar e a redemocratização do País, a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi pautada pela incentivo ao exercício da cidadania. Com o reconhecimento da água como bem público, do domínio da União ou dos estados, a Constituição Federal determinou que compete à União legislar privativamente sobre a água e instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Além da competência pública sobre as águas, o texto constitucional referendou o domínio da União sobre os potenciais hidroenergéticos e a natureza pública do setor de saneamento.

A partir da promulgação da Constituição Federal diferentes estados brasileiros passaram a criar ou reformar suas legislações de recursos hídricos. Destaque deve ser dado ao protagonismo do Estado de São Paulo, que instituiu em 1991 a Lei Paulista de Recursos Hídricos e um sistema público bem estruturado para o gerenciamento das águas de domínio do Estado.

Na Região Nordeste o Estado do Ceará destaca-se como modelo para a região semi-árida Brasileira. Após um histórico de intervenções do Governo Federal para construção de açudes, barragens e outras infraestruturas hídricas, a política de águas foi um instrumento essencial para transformar a distribuição de poder. Na Região Sul, o Estado do Rio Grande do Sul adotou um rumo particular para a implementação de sua Política de Recursos Hídricos. Antes mesmo da promulgação da Lei Gaúcha das Águas de 1994, em 1988, foi criado o Comitê Sinos

a partir de uma iniciativa da sociedade da Bacia Hidrográfica preocupada com os crescentes níveis de degradação daquele Rio.

2. Arcabouço Legal e Institucional

2.1 A Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Brasil

Dentre os principais dispositivos constitucionais atinentes ao presente informe, cabe destacar os Artigos 20, 21, 22 e 26 da Carta Federal. A Carta Magna guardou para si a *competência exclusiva* de instituir o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, todavia, sua *competência privativa* para legislar sobre as normas gerais relacionadas às águas abre espaço para os estados legislarem suplementarmente, o que resultou nas diferentes configurações de Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos, conforme exemplificado anteriormente.

A Lei das Águas, Lei nº 9.433/97, regulamenta o inciso XIX do Artigo 21 da Constituição Federal ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). A nova Política baseia-se nos fundamentos de que a água é um bem público; a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; e a sua gestão deve ser sistêmica, descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade.

De acordo com o Artigo 5º da referida Lei, são instrumentos da PNRH: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; a compensação a municípios e o Sistema de Informações de Recursos Hídricos.

A gestão descentralizada e participativa fundamenta-se no princípio da subsidiariedade, ainda que o mesmo não esteja explícito nos textos legais, reforçando a necessidade de decidir em nível local tudo aquilo que diz respeito às questões específicas da bacia, conferindo aos agentes locais a possibilidade de influenciar no processo de tomada de decisão dos assuntos referentes à região.

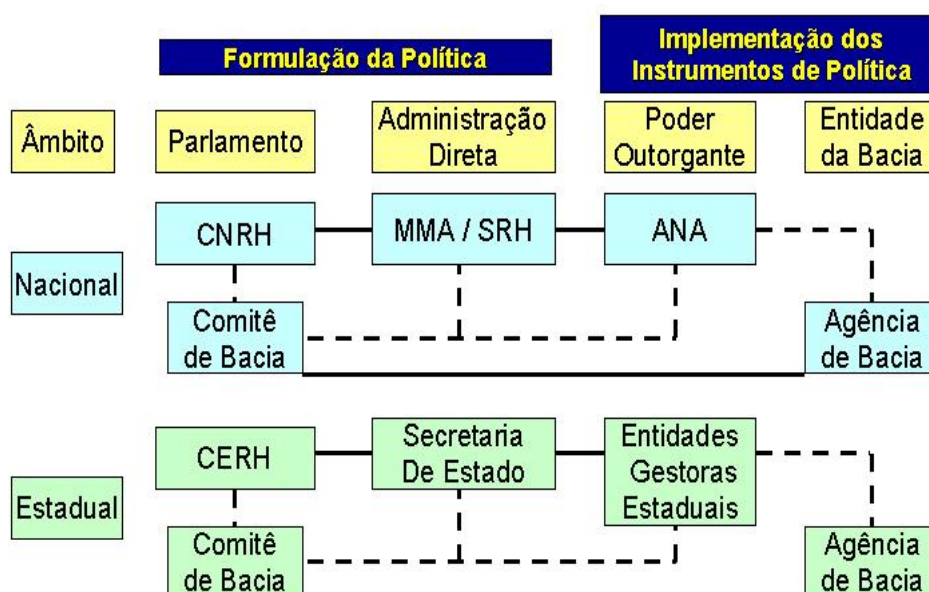
Além de importantes instrumentos de política para o setor de águas, a Lei nº 9.433/97 define a estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O estabelecimento desse arcabouço institucional representa um aspecto central para o presente informe, uma vez que o que se pretende analisar é a evolução dos procesos relacionados com a integridade, transparência, responsabilização e prestação de contas no setor de recursos hídricos.

Tendo em vista que no ordenamento jurídico não existe uma norma ou preceito legal específico para regulamentar essa questão, o princípio da gestão descentralizada e participativa indica um possível caminho para a análise de tais processos, considerando que a existência de diversos espaços para discussão favorece à participação de diferentes atores, bem como à adoção de instrumentos que fortaleçam boas práticas de integridade e transparência no setor de água.

Complementarmente à Lei 9.433, a Lei 9.984 de 2.000 criou a Agência Nacional de Água com a função executiva de implementar a Política e de outorgar a autorização de uso dos recursos hídricos do domínio da União e fiscalizar. Recentemente a Lei 12.058, de 2009, atribuiu à Agência a competência reguladora sobre a prestação dos serviços públicos de irrigação, quando envolverem corpos d'água de domínio da União. A função reguladora da ANA aparecia até então apenas nos regulamentos internos da própria Agência, fato que já manifestava sua disposição de atuar como reguladora além de implementadora da política. Finalmente, a Lei

10.881 de 2004, em face das dificuldades na criação das agências de bacia, regulamentou a função das entidades delegatárias para o exercício das funções de agência no que compete aos rios de domínio da União.

O arranjo institucional responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil pode ser representado por dois pilares, o pilar da Formulação e o da Implementação da Política, cada um deles com desdobramentos nos diferentes níveis conforme apresentado no Gráfico abaixo. Uma análise multidimensional do processo de *accountability* na Política Nacional de Recursos Hídricos deve levar em consideração uma avaliação *ex ante*, ou seja, do processo de formulação e também uma avaliação *ex post*, isto é, da implementação da política no nível federal e estadual explicitando a articulação entre os diferentes tipos de *accountability* horizontal, societal e transversal nos dois momentos e níveis da experiência brasileira.



No que se refere ao pilar da Formulação da Política, a *accountability* horizontal está presente na interação entre os diferentes atores estatais que atuaram na elaboração das legislações federal e estadual, cabendo destaque para os diferentes órgãos do Legislativo e Executivo federal e estadual. A experiência brasileira tem no amplo movimento de participação social que caracterizou o processo constituinte um exemplo do tipo de *accountability* societal e na prescrição, em diferentes dispositivos do ordenamento vigente, da participação dos diversos segmentos da sociedade a garantia da *accountability* do tipo transversal.

No que concerne ao pilar da Implementação da Política, também é possível observar a existência de mecanismos dos diferentes tipos elencados no momento da formulação da política. Todavia, tendo em vista o estágio de consolidação institucional do modelo brasileiro, cabe destacar aqui aqueles de natureza societal como é o caso do crescente número de movimentos sociais (movimento ambiental de diversas tendências; movimento indígena; movimento dos atingidos por barragens, entre outros) envolvidos com o tema e, particularmente, daqueles do tipo transversal, considerando o modelo descentralizado fortemente apoiado na atuação dos comitês de bacias hidrográficas, espaços concebidos para

incluir a participação dos diversos setores na implementação e avaliação da política de água, assegurando assim a participação dos segmentos socialmente mais frágeis.

O Quadro abaixo mostra o avanço do País na criação dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica e conseqüentemente na consolidação desse mecanismo de *accountability* transversal.

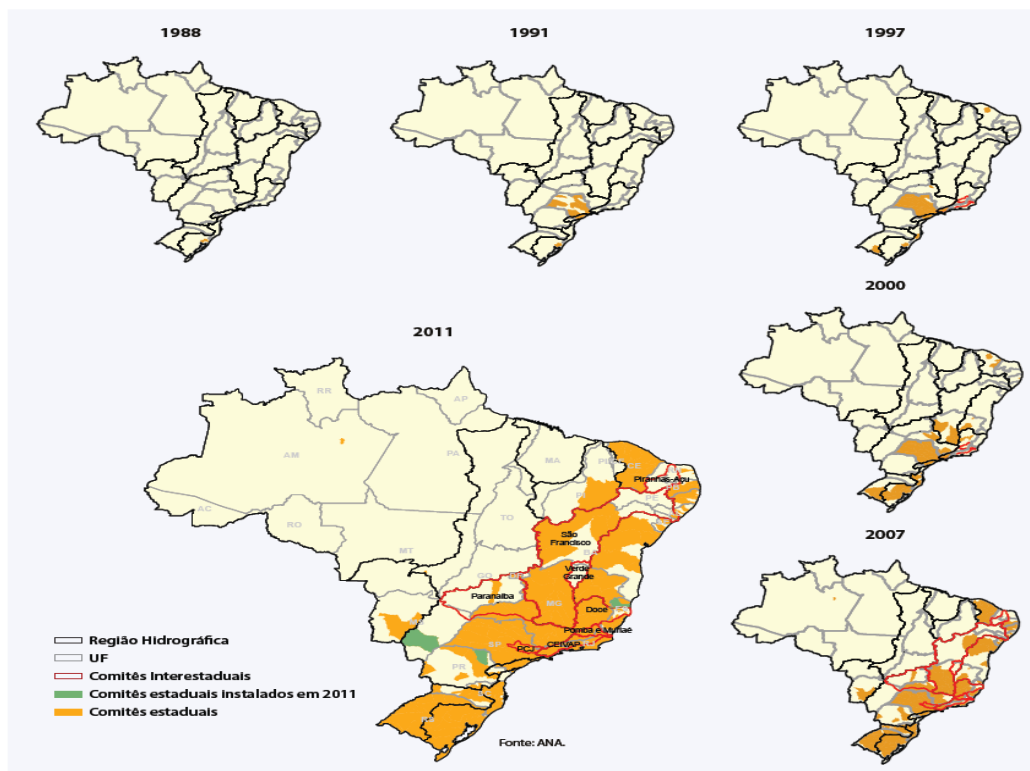


Figura 50 – Evolução da instalação de comitês de bacia hidrográfica (CBH) no Brasil

Apesar de um arcabouço legal que toma como ponto de partida questões centrais atinentes a todo o território nacional, o sistema hídrico brasileiro apresenta particularidades regionais que consistem em grandes desafios ao SINGREH: (i) Região amazônica e pantanal com demandas centradas na conservação ambiental; (ii) disponibilidade hídrica insuficiente no semi-árido, priorizando ampliação/otimização das infraestruturas existentes e eventuais construções de novas; (iii) excessivo uso da água no sul e sudeste, comprometendo também a questão da qualidade, além de bacias onde existem usos hegemônicos, não seguindo o princípio do múltiplo uso; necessidade de alternativas de abastecimento público em grandes centros urbanos. Cada uma dessas regiões tem particularidades que demandam seus próprios arranjos específicos e ajustes na forma de aplicação dos instrumentos disponíveis para gestão dos recursos hídricos.

Passada mais de uma década da entrada em vigor da Lei 9.433, tornou-se oportuno executar uma revisão abrangente da Política e do Sistema. A consolidação institucional da gestão a partir da União, por intermédio da ANA e do MMA, ressaltam pontos de questionamento da gestão das águas entre os próprios órgãos federais e também nas relações entre os estados, municípios e outros gestores de recursos hídricos, tanto sob o ponto de vista de definição da autoridade, como em relação ao uso, preservação e remuneração de um bem público que vem gradativamente assumindo uma crescente valoração estratégica no contexto global e brasileiro.

Nesta perspectiva, os mecanismos de governança que dizem respeito à integridade, transparência, responsabilização e prestação de contas (*accountability*) podem configurar-se como instrumento efetivo para uma gestão mais eficiente e democrática das águas.

2.2 Iniciativas para Promoção da Integridade

As últimas décadas foram marcadas por um conjunto de iniciativas do Governo Brasileiro para o aprimoramento da governança pública. Essas iniciativas têm como principal objetivo tornar a gestão mais eficiente por meio do aperfeiçoamento da prestação de contas, da responsabilização e da promoção da integridade.

Dentre as **principais convenções internacionais** assinadas e ratificadas pelo Brasil estão a Parceria para o Governo Aberto; Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção; Convenção da Organização dos Estados Americanos e a Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

A **Parceria para o Governo Aberto (The Open Government Partnership - OGP)** é uma iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias.

A **Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU)** é o maior texto internacional juridicamente vinculante, ou seja, que obriga os Estados Partes que a ratificaram a cumprir os seus dispositivos, respeitados os princípios de soberania e direito interno de cada país.

A **Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)** tem o objetivo de promover e fortalecer os mecanismos necessários para ajudar a prevenir, identificar e punir a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

A **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)** é um instrumento que define as obrigações dos governos, das empresas, dos contadores públicos, dos advogados e da sociedade civil das nações signatárias do Tratado.

No Brasil, é a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, que acompanha a implementação das convenções e compromissos internacionais assumidos pelo País, que tenham como objeto a prevenção e o combate à corrupção.

Dentre os **principais ações e programas brasileiros** que têm como foco boas práticas com vistas à integridade, cabe destacar a Lei de Transparência Pública; Programa Brasil Transparente; Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social; Portal da Transparência; Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e a Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal.

A **Lei de Transparência Pública**, Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, consiste no mais novo instrumento jurídico cujo propósito é regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A **Lei de Acesso à Informação** representa um importante passo para o sucesso das ações de promoção da integridade no País e consequentemente

para a consolidação democrática do Brasil, pois ao possibilitar uma participação popular e controle social mais efetivos, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.

A transparência e o acesso à informação estão previstos como direito do cidadão e dever do Estado na Constituição Federal e em diversos instrumentos normativos, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/00), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09), e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação. O **Programa Brasil Transparente** tem como objetivo apoiar a implementação da Lei de Acesso à Informação e a conjugação de esforços para o incremento da transparência pública e adoção de medidas de governo aberto.

No que se refere à **Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)**, cabe aqui um detalhamento sobre a organização de conferências como método de organização social. Uma conferência convocada pelo poder público é uma ferramenta própria de fomento à participação social, uma iniciativa que tem como finalidade institucionalizar a participação da sociedade no planejamento, gestão e controle de uma determinada política ou conjunto de políticas públicas. Trata-se de um momento de reflexão que permite avaliar as ações realizadas anteriormente e aprofundar a discussão sobre os temas propostos.

Trata-se de um amplo debate que busca envolver os principais atores da sociedade envolvidos com aquela temática, caracterizando-se como um mecanismo institucional de democracia participativa. Uma conferência nacional é um processo formado a partir de diversas etapas realizadas em nível local, municipal, regional, estadual e federal. Conferências nacionais são, dessa forma, grandes fóruns organizados, em que os diversos segmentos da sociedade debatem, por meio de metodologia específica, as políticas públicas referentes aos temas discutidos. A transparência pública e o controle social foram os temas centrais da 1ª Consocial.

O **Portal da Transparência** do Governo Federal é uma ferramenta desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar uma melhor aplicação dos recursos públicos. Seu objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar sua aplicação.

De forma complementar, o **Programa Olho Vivo no Dinheiro Público** tem o objetivo de fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos. A iniciativa busca sensibilizar e orientar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos sobre a importância da transparência na administração pública, da responsabilização e do cumprimento dos dispositivos legais. A participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção busca envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social. Para isso, o programa se utiliza das metodologias do construtivismo, da educação de adultos e da educação continuada.

2.3 Caminhos para Promoção da Integridade na Gestão de Recursos Hídricos

Importantes progressos foram alcançados tanto no que diz respeito a gestão de recursos hídricos quanto à integridade. Apesar do alto grau de institucionalidade alcançado por ambos os campos de atuação, é clara a falta de articulação entre eles. Não seria exagero falar de uma falta de diálogo entre ambos. Tal afirmativa pode ser ilustrada ao se analisar as oitenta

diretrizes resultantes da Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social dentre as quais não aparece a questão da integridade na gestão de recursos hídricos, seja de forma mais específica ou de forma mais ampla, em nenhum momento.

Tal constatação chama atenção para a existência de um certo distanciamento entre os dois temas no que se refere à realidade brasileira. A ausência de norma específica para regulamentar a questão, traz a necessidade de se pensar outros caminhos para se trabalhar a internalização do tema na gestão das águas nacionais, destacam-se aqui: o princípio da gestão descentralizada e participativa; a Parceria para o Governo Aberto e a Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal. A possibilidade de trabalhar tais iniciativas de forma articulada colaboraria para a construção conjunta de uma Estratégia para Integridade na Gestão de Recursos Hídricos no Brasil e fortaleceria a Agenda para Integridade como um todo, uma vez que criaria sinergia entre ações que já se encontram em fase de implementação.

Dentre as possibilidades elencadas acima, o **princípio da gestão descentralizada e participativa** indica um possível caminho para o fortalecimento de tais práticas e processos uma vez que a existência de espaços de participação nas diversas escalas de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos possibilitam um maior controle social dos diversos segmentos.

No escopo da **Parceria para o Governo Aberto**, o 2º Plano de Ação Brasileiro entrou em execução no dia 7 de maio de 2013. O documento engloba 45 compromissos, assumidos por 17 órgãos do Governo Federal, e divididos em cinco eixos: *aumento da integridade pública, melhoria dos serviços públicos, aumento da responsabilidade corporativa, criação de comunidades mais seguras e gestão mais efetiva dos recursos públicos.*

O processo de construção do 2º Plano de Ação brasileiro envolveu diversos segmentos da sociedade civil e do governo. A participação da população ocorreu presencialmente e por meio de debates virtuais realizados em uma plataforma online, o fórum e-Democracia. Paralelamente a esse processo, denominado “Diálogos Governo e Sociedade”, diversos órgãos do governo apresentaram, de ofício, propostas de compromissos.

No que se refere ao tema em questão, os i) eixos aumento integridade pública, ii) melhoria dos serviços públicos e iii) gestão mais efetiva dos recursos públicos parecem ser boas oportunidades de entrada para a questão da integridade na gestão das águas brasileiras.

A **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal** foi uma solicitação do Governo Brasileiro a OCDE e representa a primeira avaliação de integridades da administração pública de um país integrante do G-20. O estudo tem o objetivo de analisar a implementação e a coerência de instrumentos, processos e estruturas de salvaguarda da integridade na Administração Pública Federal do Brasil. A avaliação fundamenta-se em quatro conjuntos de princípios desenvolvidos pela OCDE, são eles: Princípios sobre a gestão da ética no serviço público; Diretrizes sobre a gestão de conflitos de interesses no serviço público; Princípios para o Fortalecimento dos Contratos e das Licitações Públicas e Princípios de Transparência e Integridade nos Processos de Intermediação de Interesses.

A referida análise reconhece os progressos alcançados e indica caminhos para que o Governo Brasileiro fortaleça suas reformas para promoção da integridade mediante a i) integração da gestão de riscos operacionais como elemento central de responsabilidade da gestão; ii) garantia de condições adequadas para proteção dos recursos públicos; iii) ampliação dos

esforços na avaliação do impacto de instituições e medidas de integridade e iv) aumento da coordenação dos níveis de formulação e execução das políticas.

A articulação dessas iniciativas coloca-se como um ponto de partida natural para a construção de uma Estratégia para Integridade na Gestão de Recursos Hídricos no Brasil.

3. Mapeamento das Organizações

3.1 Ambiente Institucional para Implementação da PNRH

Para a identificação das organizações diretamente envolvidas com o processo de prestação de contas parte-se aqui de uma análise crítica da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. É pressuposto que após 15 anos da promulgação da Lei 9.433 de 1997 e 10 anos da criação da Agência Nacional de Águas no Brasil muito se avançou na estruturação institucional do gerenciamento das águas. O funcionamento regular do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e a existência de mais de 170 Comitês de Bacia Hidrográfica são demonstrações concretas de que existe um significativo avanço na institucionalização da estrutura de gestão das águas preconizada nos marcos legais.

Entretanto, mesmo orientada pelos princípios da descentralização, da participação dos usuários e comunidades e dos usos múltiplos da água, algumas questões relacionadas à *integridade* da Política Nacional de Recursos Hídricos são dignas de nota. A opção pelo compartilhamento do poder na tomada de decisão sobre uso dos recursos financeiros por parte do aparato burocrático estatal imposto pela adoção de espaços de participação no bojo das políticas públicas não é de fácil implementação. Tensões entre a burocracia estatal e os colegiados participativos são constantes e tem origem na própria dicotomia entre saberes técnico-burocráticos e saberes cotidianos empíricos e normalmente informais. Encontrar o equilíbrio e complementariedade entre ambos será o instrumento central para as práticas de *accountability* na política de águas.

Superar esse desafio demanda um entidade responsável pela formulação e monitoramento da implementação da Política empoderada no âmbito da estrutura de Governo e firme no propósito de tornar operacionais os modernos princípios que orientam a Política de Águas. No caso brasileiro a fragilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), acrescida da fragilidade da agenda de água na sua atuação estratégica, reduz consideravelmente a capacidade do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) ser efetivamente o *locus* político de articulação da Política de Recursos Hídricos com as políticas dos setores usuários da água. Sem condições objetivas como recursos financeiros e técnicos e suporte político para a agenda de recursos hídricos, o potencial do MMA para assumir o papel de formulador da Política fica fragilizado. Transfere-se, desta forma, à ANA além da responsabilidade de exercer a função executiva de implementar da Política (Lei 9.984 de 2000), a função de atuar como formuladora da mesma.

Desta forma as iniciativas de sucesso na articulação transversal da política de recursos hídricos com as demais políticas intervenientes, na esfera estratégica, têm sido promovidas por meio de uma teia de Acordos de Cooperação Técnica firmados pela ANA com Ministérios e entidades setoriais, ou por meio de ações pontuais do MMA frente a problemas específicos que demandam soluções urgentes. A opção dos Acordos de Cooperação Técnica está fundamentada em relações bilaterais pactuadas em termos de escopo e objetivos fora dos espaços públicos da estrutura do gerenciamento das águas. Além destas iniciativas, é importante destacar as iniciativas, ainda embrionárias, em curso no MPOG para promover, em parceria com a ANA, maior sinergia entre políticas públicas vinculadas aos recursos hídricos.

3.2 Atores e Fluxos Financeiros

Feita a anotação de cunho estratégico sobre o ambiente na esfera federal para tratar a questão da *integridade* na política de águas, optou-se por utilizar como exemplo, para identificar e analisar os demais atores, o fluxo financeiro do gerenciamento das águas no Brasil. Deste fluxo dois aspectos são centrais: (i) a *geração de receitas*, sejam elas endógenas (cobrança e compensação financeira pela geração hidrelétrica) do SINGREH ou provenientes dos demais recursos aportados pelos promotores de políticas e ações setoriais e dos organismos internacionais e (ii) a *tomada de decisão* sobre a aplicação desses recursos financeiros no gerenciamento de recursos hídricos. No plano estratégico, é essencial destacar a falta de sinergia entre os fluxos de recursos decorrentes das receitas endógenas ao SINGREH e os recursos alocados por meio das políticas e ações dos setores usuários da água.

No quadro abaixo, apresentado no Relatório Técnico Parcial 7 do Contrato SA-241/2009, realizado por demanda da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU)¹, é apresentado um fluxo esquemático dos recursos destinados ao gerenciamento dos recursos hídricos. Neste quadro são identificados os principais atores envolvidos diretamente no fluxo de recursos, de sua fonte até a realização de investimentos nos territórios das bacias hidrográficas. Atenção especial deve ser dada aos colegiados de recursos hídricos, que além de uma função de deliberação frente aos valores de cobrança pelo uso da água e aos instrumentos de planejamento (Plano Nacional, Distrital e estaduais de Recursos Hídricos e Planos de Bacia Hidrográfica) que orientam a aplicação dos recursos, cumprem uma importante função de controle social em todo o processo.

Uma primeira observação é que as fontes de recursos são eminentemente públicas, sendo o montante das fontes definido por meio do Orçamento Geral da União (OGU), a partir de uma prática clássica de destinação de recursos públicos vinculadas aos objetivos e metas das diferentes áreas dos Governos. A aplicação desses recursos é objeto de controle do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União, e, conseqüentemente passível de investigação por parte do Ministério Público em situações específicas. A análise da transparência da execução orçamentárias dessas fontes passa por uma análise mais ampla das práticas de transparência adotadas pela União e estados, que demandam estudos aprofundados.

Dentre as fontes, duas merecem comentários específicos por estarem diretamente vinculadas ao gerenciamento de recursos hídricos: a **compensação financeira e a cobrança pelo uso da água**.

3.2.1 O Exemplo da Compensação Financeira

A **Compensação Financeira** pela Utilização de Recursos Hídricos foi instituída pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 20, § 1º e regulamentada no ano seguinte por meio da Lei Federal nº 7.990/89. A Lei define o percentual de 6% a ser aplicado sobre o valor da energia elétrica produzida para ser pago pelos titulares de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico, com exceção das pequenas centrais hidrelétricas. Sua finalidade é indenizar os estados, o Distrito Federal e os municípios, além de permitir aos órgãos da Administração Direta da União a participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. Esse recurso tem distribuição definida em Lei,

¹Projeto 704BRA 2041 ANA Prodoc (1658).

cabendo ao MMA o percentual de 3% sobre os 6% arrecadado, para maiores informações (ver Arquivo I).

Importante notar que o recolhimento e distribuição desses recursos aos destinatários é um exemplo de transparência. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) disponibiliza sistematicamente essas informações atualizadas². O volume de recursos distribuído por meio desse instrumento é significativo, para estados e municípios. Todavia, a difusão e tradução dessa informação em linguagem mais acessível aos atores do SINGREH é uma lacuna a ser superada para maior integridade da aplicação desses recursos. O caso mais emblemático é a alocação do recurso destinado aos Fundos Estaduais de Recursos Hídricos e o posteriormente contingenciamento pelos Governos Estaduais.

No caso dos municípios, a desvinculação formal dessas receitas com o gerenciamento de recursos hídricos é mais emblemática. Quando existente, essa vinculação é decorrente de práticas políticas pontuais. Por outro lado, no contexto federativo uma vinculação formal entre esta receita e o gasto em ações vinculadas ao gerenciamento de águas imposta aos estados e municípios não seria recomendável. A disseminação dessa informação à população, em especial aos atores envolvidos nos colegiados de recursos hídricos de forma transparente, sistemática e em linguagem acessível, é o melhor instrumento para influenciar a decisão de política de incrementar a aplicação nos territórios das bacias voltadas ao bom gerenciamento das águas.

A Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a Agência Nacional de Águas, acrescentou 0,75% ao percentual de 6,0% da Compensação Financeira com a ressalva (Artigo 17, § 2º) de que essa parcela (0,75%) constitui pagamento pelo uso dos recursos hídricos a ser aplicada nos termos do Artigo 22 da Lei Federal no 9.433/97³, conforme reforçado pelo Decreto 7.402, de dezembro de 2010. Nos últimos anos, a ANA teve uma importante receita firme (sem contingenciamento). Em 2012 o repasse somou mais de R\$ 200 milhões. Dado que as informações sobre a receita são públicas e transparentes, cabe um comentário específico sobre a definição das prioridades e as aplicações desse recurso.

Conforme determinado pela Lei 9.433, a aplicação dos recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos deve ser aplicada prioritariamente na bacia hidrográfica de origem. Entretanto, tendo em vista que nem todas as bacias hidrográficas possuem potenciais hidrelétricos a serem aproveitados, o Governo Federal em acordo com os diferentes atores do SINGREH entenderam que os recursos advindos do setor elétrico seriam para a implementação da Política em escala nacional. Além disso, o Artigo 12, § 4º da Lei nº 9.984/ 2000 estabelece que as prioridades de aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água serão definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

É relevante observar que a aplicação desses recursos é objeto de acompanhamento sistemático do CNRH, por meio da sua Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos/Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Aplicação dos Recursos da Cobrança pelo

² (<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=42&idPerfil=2>)

³ O referido artigo e seus incisos estabelecem que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados para financiar estudos, programas, projetos e obras e para pagar despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades do SNGRH.

Uso da Água (CTCOB/GTAAC) o que caracteriza claro instrumento de transparência e, portanto, objeto do controle social dos segmentos lá representados.

Todavia, as orientações emanadas do CNRH para a aplicação dos recursos arrecadados são genéricas e se materializam nas Resoluções CNRH nº 58 de janeiro de 2006, Resolução nº 70, de março de 2007, nº 97, de dezembro de 2008. Além da aprovação do Plano Nacional de Recursos que deve ser seguido como orientação para aplicação dos recursos, definem procedimentos de consulta aos comitês de bacia. A última resolução que trata do tema, Resolução CNRH nº 122 de junho de 2011, determina que a aplicação dos recursos nos exercícios de 2012 e 2013 deve ser realizada em 13 Programas e Subprogramas prioritários do Plano Nacional.

3.2.2 O Caso dos Recursos Provenientes da Cobrança

A segunda fonte de recursos, também da **cobrança pelo uso da água**, é sobre os recursos recolhidos no âmbito das bacias hidrográficas (**cobrança usuário-pagador**). Esses recursos somaram R\$ 130 milhões em 2011. Até a presente data, a ANA não havia divulgado em seu sítio os valores arrecadados em 2012, que seguramente representarão um aumento de arrecadação.

Observa-se que, mesmo os usuários, quando recolhem os recursos da cobrança pelo uso da água, o fazem aos cofres públicos. Tendo em vista que o Poder Executivo não instituiu as agências de água nas bacias hidrográficas, esses recursos são alocados no orçamento da ANA, quando é realizada a cobrança em rios do domínio da União e nos órgãos estaduais gestores de recursos hídricos, quando a cobrança é realizada em rios do domínio dos estados, dificultando o monitoramento sobre a aplicação do recurso recolhido. Essa situação particular levou o Poder Executivo a propor ao Congresso Nacional a Lei 10.881, promulgada em 2004. Essa Lei cria a figura das entidades delegatárias das funções de Agência de Bacia, garante o retorno dos recursos arrecadados às bacias hidrográficas e define o **instrumento de contrato de gestão** a ser firmado entre essas entidades e o respectivo órgão gestor **para execução dos planos de aplicação dos recursos da cobrança**.

A delegação da competência das funções de agência de bacia é feita pelo CNRH, ou respectivo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, por demanda do Comitê de Bacia e com anuência do órgão gestor. Os contratos de gestão têm uma Comissão de Avaliação composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Órgão Gestor de Recursos Hídricos, Ministério do Planejamento, nos casos de rios do domínio da União. Essa dinâmica, em geral se reproduz em semelhança para os rios do domínio dos estados. O acompanhamento dos contratos de gestão é feito por meio de um conjunto de indicadores e metas contratualizadas. O site da Divisão de Apoio à Gestão de Recursos Hídricos da ANA (<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/gestaoderecursoshidricos.aspx>) apresenta informações sobre o andamento dos contratos de gestão e da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil. Alguns órgãos gestores de recursos hídricos dos estados acompanham o padrão da ANA, mas a qualificação dos mesmos ainda é desafio para a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Percebe-se uma preocupação relevante com o processo de transparência na definição dos indicadores, sendo que todos os contratos de gestão firmados pela ANA de certa forma contam com indicadores semelhantes. Utiliza-se o **exemplo da AGEVAP**, delegatária das funções de Agência da Bacia do Paraíba do Sul, cujo contrato de gestão conta com os seguintes indicadores: *disponibilização de informação* que avalia a qualidade e periodicidade de atualização das informações disponibilizadas e o número de consultas ao sítio; *planejamento e*

gestão que analisa a qualidade técnica da informação produzida para desempenhar as funções delegadas; *cobrança pelo uso da água* que avalia a *performance* na aplicação dos recursos arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água; *gerenciamento interno* que é a avaliação da *performance* de gestão da entidade e o *reconhecimento social* que analisa a opinião dos membros do CBH sobre a *performance* da entidade delegatária.

Todas as entidades delegatárias das funções de Agência de Bacia contam com sítios e com informações de qualidade disponíveis (ver ANEXO 3).

Ainda nesse contexto, a definição dos valores é outro processo que envolve um diálogo estreito entre poder público e os diferentes atores que participam dos colegiados de recursos hídricos. Os mecanismos e valores a serem cobrados pelo uso da água emanam dos planos de bacia hidrográficas, aprovados pelos comitês de bacia. Os comitês, após proposta de valores feita pelos órgãos gestores ou Agências de Água, decidem mecanismos de cobrança e valores a serem pagos. Essa decisão é encaminhada ao Conselho Nacional ou respectivos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos para a aprovação. As representações dos usuários da água e das organizações da sociedade civil podem participar do processo de deliberação nas duas esferas, tanto no Comitê da Bacia, quanto no respectivo Conselho de Recursos Hídricos.

Entretanto, o gargalo desse complexo sistema de governança ao nível das bacias hidrográficas está na definição dos Planos de Aplicação dos recursos arrecadados e na operacionalização desses investimentos e contratações. Esse mecanismo envolve ANA/órgãos gestores estaduais/entidades delegatárias/Comitês de Bacia em uma divisão pouco clara de papéis e funções. A otimização desse modelo de governança ao nível das bacias hidrográficas parece ser o maior desafio para potencializar a concepção descentralizada e participativa de gestão das águas que orienta a Política Nacional de Recursos Hídricos. Essa oportunidade está centrada nos comitês de bacia hidrográfica, que são apropriados por atores com maior capital técnico e político para subsidiar suas estratégias de ação. Estratégias essas, que em alguns casos, defendem posições conservadoras retardando a consolidação de um efetivo processo de gestão ao nível das bacias hidrográficas.

Além das organizações elencadas anteriormente, para a construção de uma **Estratégia para Integridade na Gestão de Recursos Hídricos** faz-se necessário envolver outros atores que não estão necessariamente ligados ao mundo hídrico, são eles: os órgãos responsáveis pelo controle interno e externo, como é o caso da Controladoria-Geral da União, responsável pelas iniciativas ilustradas na seção anterior, e o Tribunal de Contas da União; as redes de organizações não-governamentais que monitoram a implementação de políticas públicas, Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Fórum Nacional de Transparência e Controle Social, entre outras; entidades tecno-científicas como a Associação Brasileira de Recursos Hídricos e entidades setoriais como a Confederação Nacional da Indústria por meio de sua Rede de Recursos Hídricos e finalmente, as organizações envolvidas diretamente com as ações de promoção da integridade.

4. Necessidades de Desenvolvimento de Capacidades

O modelo brasileiro de gestão descentralizada da água é caracterizado pela existência de diferentes espaços para discussão e deliberação no tocante ao uso múltiplo dos recursos hídricos. A existência de tais *locus* é condição necessária ao favorecimento e à adoção de instrumentos que preconizam a integridade na gestão da água, todavia, trata-se de condição não suficiente para a incorporação dos diversos mecanismos de *accountability*.

Como todo sistema decisório, o processo deliberativo que ocorre dentro dos vários *locus* de participação que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é pautado por um domínio informacional que orienta as ações dos diferentes atores.

A criação desses espaços vem ao encontro do princípio da descentralização da gestão de recursos hídricos e tem na democracia representativa um instrumento de inclusão mais abrangente no que diz respeito aos diversos setores da sociedade. Todavia, a existência de tais espaços não garante uma participação representativa e efetiva dos diferentes setores envolvidos com a questão. É necessário que eles ganhem visibilidade e que haja um trabalho contínuo de capacitação, educação e informação dos diferentes grupos envolvidos com o intuito de minimizar essa assimetria informacional e garantir o controle social no que tange ao processo como um todo e às deliberações, de forma particular.

Tal assimetria informacional é particularmente real no que tange ao entendimento de informações de caráter mais técnico, caso específico dos fluxos financeiros que compõem o SINGREH, conforme explicitado anteriormente. Este aspecto do processo de gestão é central para que os desequilíbrios potenciais de informação que representam um dos grandes fatores restritivos ao controle social não desvirtuem a atuação dos diferentes atores em favor de interesses individuais e/ou setoriais mais bem capacitados e organizados (Magalhães Jr., 2001).

O volume de informações disponibilizada nas páginas da internet dos conselhos e comitês de bacias hidrográficas sobre as várias dimensões concernentes a gestão de recursos hídricos é cada vez maior. Todavia, a forma de apropriação dessas informações, assim como das diversas instituições existentes, por parte dos atores que representam os diversos setores no SINGREH é bastante heterogênea.

Considerando que os principais *locus* de participação dentro do SINGREH são os Conselhos Nacional, os respectivos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas, uma vez que nesses espaços encontram-se os diversos atores envolvidos com o gerenciamento dos recursos hídricos, um plano de capacitação para integridade e transparência deve tomar esses espaços como ponto de partida para seu planejamento.

Sendo assim, tomando como tais espaços como prioritários, assim como seus representantes com público alvo para um programa de capacitação, propõe-se aqui o seguinte plano de ação:

1. **Capacitação sobre representação e representatividade com foco na integridade/accountability:**
 - Grupo Meta 1: secretários-executivos dos Conselhos Nacional e Estadual e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
 - Grupo Meta 2: conselheiros nacionais e estaduais e representantes dos diversos segmentos (sociedade civil e usuários) dos comitês de bacia hidrográfica.

2. **Capacitação sobre o arcabouço institucional e instrumentos de gestão com foco na integridade/accountability:**
 - Grupo Meta 1: secretários-executivos dos Conselhos Nacional e Estadual e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
 - Grupo Meta 2: conselheiros nacionais e estaduais e representantes dos diversos segmentos (sociedade civil e usuários) dos comitês de bacia hidrográfica.

3. Capacitação sobre os fluxos financeiros que compõem a gestão com foco na integridade/accountability:

- Grupo Meta 1: secretários-executivos dos Conselhos Nacional e Estadual e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- Grupo Meta 2: conselheiros nacionais e estaduais e representantes dos diversos segmentos (sociedade civil e usuários) dos comitês de bacia hidrográfica.

4. Sensibilização para orientar sobre a importância da transparência na administração pública, da responsabilização e do cumprimento dos dispositivos legais:

- Grupo Meta 1: conselheiros municipais, lideranças locais e agentes públicos municipais;
- Grupo Meta 2: professores e alunos

Tal proposta visa fortalecer os colegiados descentralizados, uma vez que, dada a sua própria natureza, neles residem um maior potencial para disseminação da integridade e da *accountability*, pois são eles que apresentam as melhores capacidades para promover, ao nível do território, a articulação transversal das políticas e o empoderamento dos atores relevantes para o envolvimento efetivo dos mesmos na solução de problemas relativos à gestão.

5. Conclusões: Lições Aprendidas, Desafios e Recomendações

O modelo de gestão descentralizada adotado pelo Brasil apresenta um arcabouço institucional arrojado. Nele a estrutura de integridade e transparência na gestão das águas está posta, mas não está articulada de forma sinérgica. A questão é capacitar a sociedade civil e utilizá-la com competência e visão estratégica.

Passados mais de quinze anos da promulgação da Lei 9.433/97, o complexo arcabouço institucional que fundamenta a gestão das águas no País encontra-se em avaliação, tornando-se necessária uma revisão abrangente da Política e do Sistema, parecendo ser este um momento oportuno para o fortalecimento da incorporação da integridade como princípio norteador bem como de mecanismos de transparência e prestação de contas com vistas a uma gestão mais efetiva e democrática das águas.

A existência de diferentes espaços para discussão favorece à participação de diferentes atores, bem como à adoção de instrumentos que fortalecem boas práticas de integridade e transparência no setor de água, todavia, não se trata de uma condição suficiente para garantir tal processo. Tornando-se necessário a sensibilização e capacitação dos diversos atores para a questão.

Tensões entre a burocracia estatal e os colegiados participativos são constantes e tem origem na própria dicotomia entre saberes técnico-burocráticos e saberes cotidianos empíricos e normalmente informais. Encontrar o equilíbrio e complementariedade entre ambos será o instrumento central para as práticas de *accountability* na política de águas.

Finalmente, cumpre-se destacar que a integridade é um meio para a construção de uma política de recursos hídrico mais inclusiva, que valoriza o cidadão e o seu papel na construção de um modelo de desenvolvimento mais democrático.

Referências:

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Evolução da Gestão de Recursos Hídricos no Brasil*. Brasília, 2002.

BRASIL. Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – Proágua Nacional. *Relatório Técnico Parcial 2B*, Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2009.

BRASIL. *Recursos Hídricos: conjunto de normas legais*. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2004.

HERNÁNDEZ, Andrés et Alli (?). Impact of Accountability in Water Governance and Management. Regional Analysis of Four Case Studies in Latin America. Universidad de los Andes and UNDP Virtual School. Research led by: CIDER – Interdisciplinary Center for Development Studies.

LEAL, Márcia S. *Gestão Ambiental de Recursos Hídricos: princípios e aplicações*. Rio de Janeiro: CPRM, 1998.

MAGALHÃES JR., Antonio. “Variáveis e Desafios do Processo Decisório no Contexto de Bacia Hidrográfica no Brasil”. *Ambiente e Sociedade* nº 8, UNICAMP, 2001.

OCDE. “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira: gerenciando riscos por uma administração pública íntegra”. *Avaliações da OCDE sobre Governança Pública*. OCDE: 2011.

ANEXO 1

DISTRIBUIÇÃO DA *COMPENSAÇÃO FINANCEIRA*

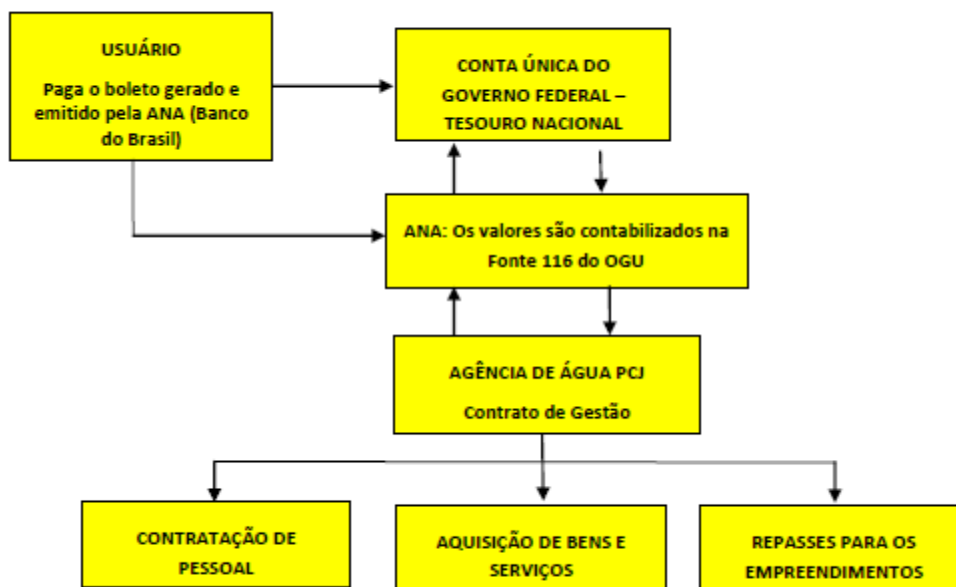
Destinação	Percentual sobre os 6%
Estados	45,0
Municípios	45,0
MMA	3,0
MME	3,0
MCT	4,0
TOTAL	100,0

Fonte: Lei Federal nº 9.984/2000

ANEXO 2

FLUXO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Fluxo dos recursos financeiros desde o usuário-pagador até a aplicação



Fonte: Agência PCI. Americana. São Paulo. 2009.

ANEXO 3

PÁGINAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLEE DAS AGÊNCIAS DE BACIA

Controladoria Geral da União – CGU: <http://www.cgu.gov.br/>

Portal da Transparência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Conferência Nacional de Transparência e Controle Social:
<http://www.consocial.cgu.gov.br/>

Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul – AGEVAP: <http://www.agevap.org.br/agevap/>,

Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivarí e Jundiá: Fundação Agências PCJ:
<http://www.agenciapcj.org.br/novo/contrato-de-gestao-e-base-legal/contrato-de-gestao/metas-e-indicadores>

Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – AGB Peixe Vivo:
<http://www.agbpeixevivo.org.br/index.php/contratos-de-gestao/agb-ana/contrato-no-14ana2010/relatorios-de-gestao/exercicio-2012.html>

Bacia Hidrográfica do Rio – Instituto BioAtlântico:
http://www.riodoce.cbh.gov.br/Entidade_Associados.asp#

Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba – ABAH:
<http://www.paranaiba.cbh.gov.br/ABHA.aspx>