

“Plano de Bacia e a superação dos Desafios de Implementação”

Estratégias para
implementação de Planos de Recursos Hídricos –
superando o discurso dos “Tigres de Papel”

Fernando Meirelles – IPH/UFRGS



11, 12 E 13 DE ABRIL

**IV SIMPÓSIO
DE RECURSOS HÍDRICOS
DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL**

Tigres de papel

OECD (2015), Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, OECD Publishing, Paris

PNRH

A formulação e a implementação da política de recursos hídricos no Brasil são altamente fragmentadas, devido às lacunas de governança e aos desafios de coordenação relacionados. • Há muitos planos de recursos hídricos elaborados, mas eles são, em geral, mal coordenados e de fraca efetividade na prática, devido à falta de capacidade tanto de implementação quanto de financiamento. Como resultado, os planos não passam de “tigres de papel” ou promessas a serem cumpridas por outros. O Plano Nacional de Recursos Hídricos é muito amplo para ser capaz de definir prioridades específicas e não consegue se ligar a uma estratégia de desenvolvimento ou coordenar a tomada de decisões.

Promessas

Os planos estaduais e os planos de bacias hidrográficas são, muitas vezes, “tigres de papel”, que não são implementados devido à falta de convencimento dos atores interessados e tomadores de decisão em cuja competência as medidas deveriam ser tomadas e os recursos alocados. Os planos são, então, muitas vezes “um exercício do tipo pensamento positivo”, pelo qual promessas são feitas para os outros cumprirem.

Falta de adesão

Além disso, os planos de bacias hidrográficas e de estado são “tigres de papel”: eles contêm diretrizes, que não são implementadas devido à falta de adesão dos atores envolvidos importantes e os formuladores de políticas tendo que tomar as medidas correspondentes ou alocar os recursos.



Tigres de papel

Todos os reacionários são tigres de papel. Na aparência, os reacionários são terríveis, mas na realidade não são assim tão poderosos. Vendo a longo prazo, não são os reacionários mas sim o povo quem é realmente poderoso.

Mao Zedong, 1946

Eu afirmei que todos os reacionários, reputados possantes, não são mais do que tigres de papel. Isso é assim porque eles estão desligados do povo.

Mao Zedong, 1957



Porque os planos são tigres de papel?

01

Lógica do sistema

A PNRH tem características que levam ao insucesso do plano

02

Os planos são mal elaborados

Há problemas com os TRs e os produtos

03

Falta de protagonismo

Os atores estratégicos não assumem a execução de ações previstas

04

Metas mal definidas

A definição das metas mistura políticas

The background features a stylized landscape with two waterfalls. On the left, a smaller waterfall flows over a dark grey rock formation next to a small green tree with rounded leaves. On the right, a larger waterfall cascades down a dark grey cliff face into a pool of water with white foam. The sky is light blue with several soft, white clouds. The overall style is clean and modern.

01

Lógica do sistema

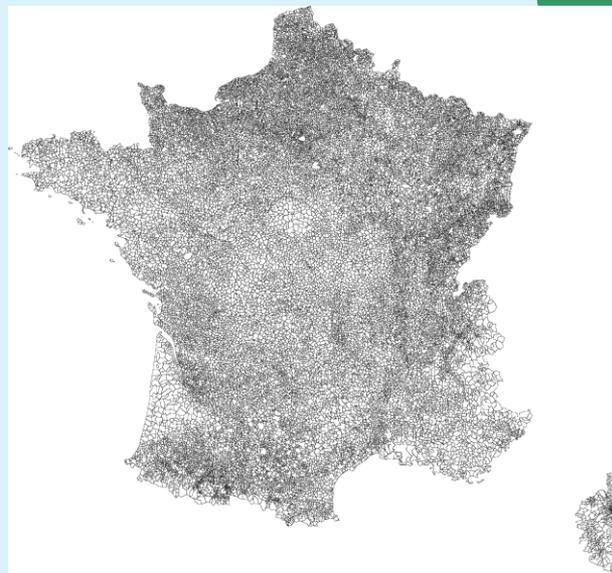
A PNRH foi baseada na experiência francesa

Lógica do Sistema

O mapa é composto por todos os contornos dos municípios da França. Os maiores municípios têm várias centenas de km², os menores têm menos de 1 km².

Em 1º de janeiro de 2011, os **36.682 municípios franceses** foram agrupados em 4.039 cantões, 343 arrondissements e 100 departamentos (101 departamentos desde março de 2011 com Mayotte).

En savoir plus: <http://www.cartesfrance.fr/geographie/cartes-administratives/carte-communes-francaises.html#ixzz7xwTdHND7>



Lógica do Sistema

O mapa é composto por 343 municípios da França, com áreas que variam de menos de 1 km² a mais de 4.000 km². Em 1º de janeiro de 2011, 343 arrondissements franceses foram reorganizados em departamentos desde março de 2011 com Mayotte).

En savoir plus: <http://www.communes-francaises.com>

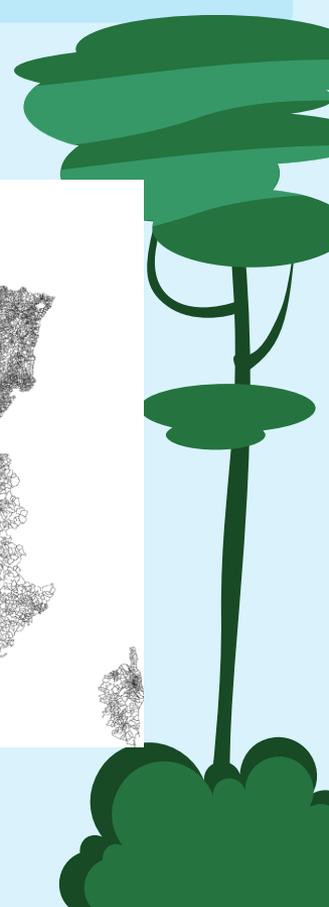
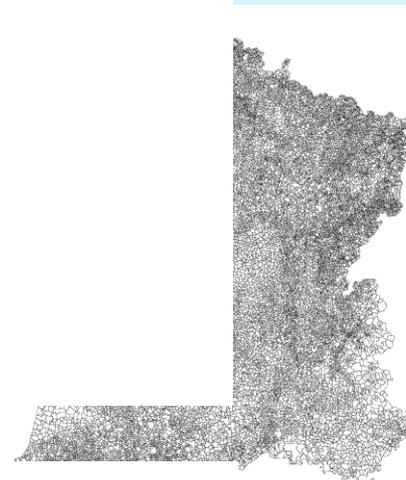
Cidade	Área em km ²
Arles	758
Marselha	240
Aix-en-Provence	186
Haguenau	182
La Teste de Buch	180

Campos dos Goytacazes – 4.032 km²

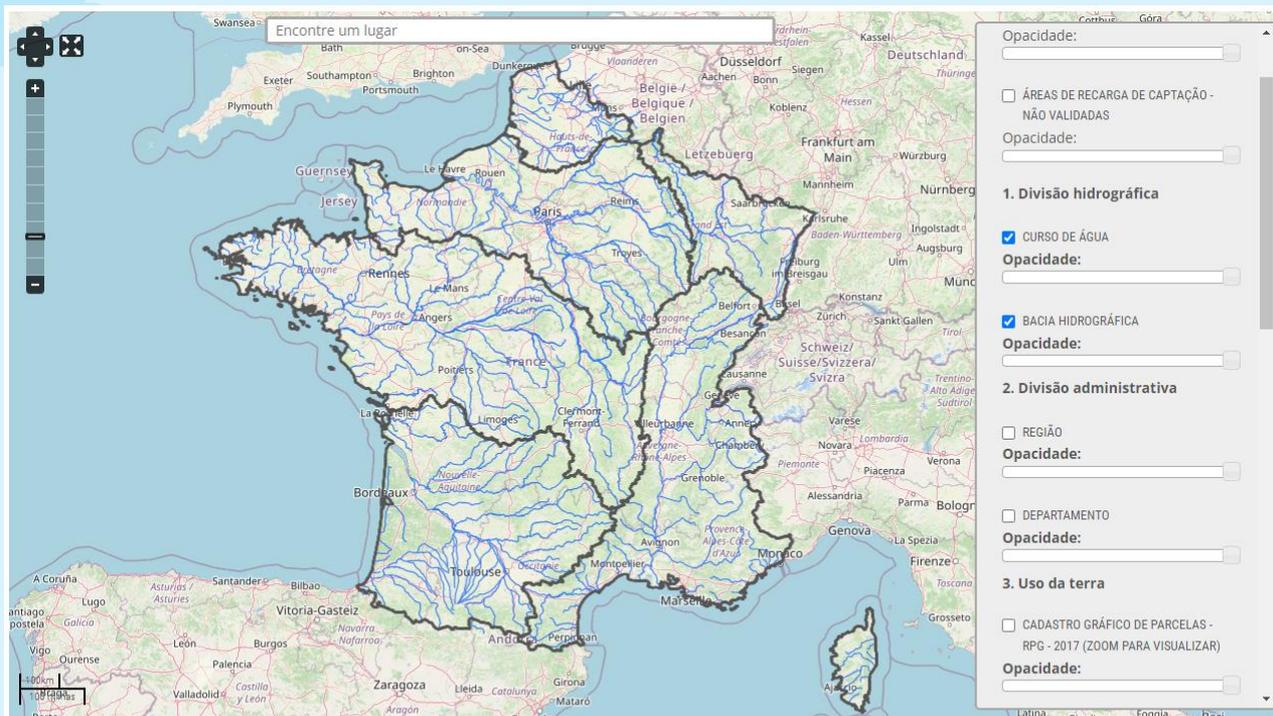
São Fidélis – 1.028 km²

São Francisco de Itabapoana – 1.122 km²

Resende – 1.099 km²



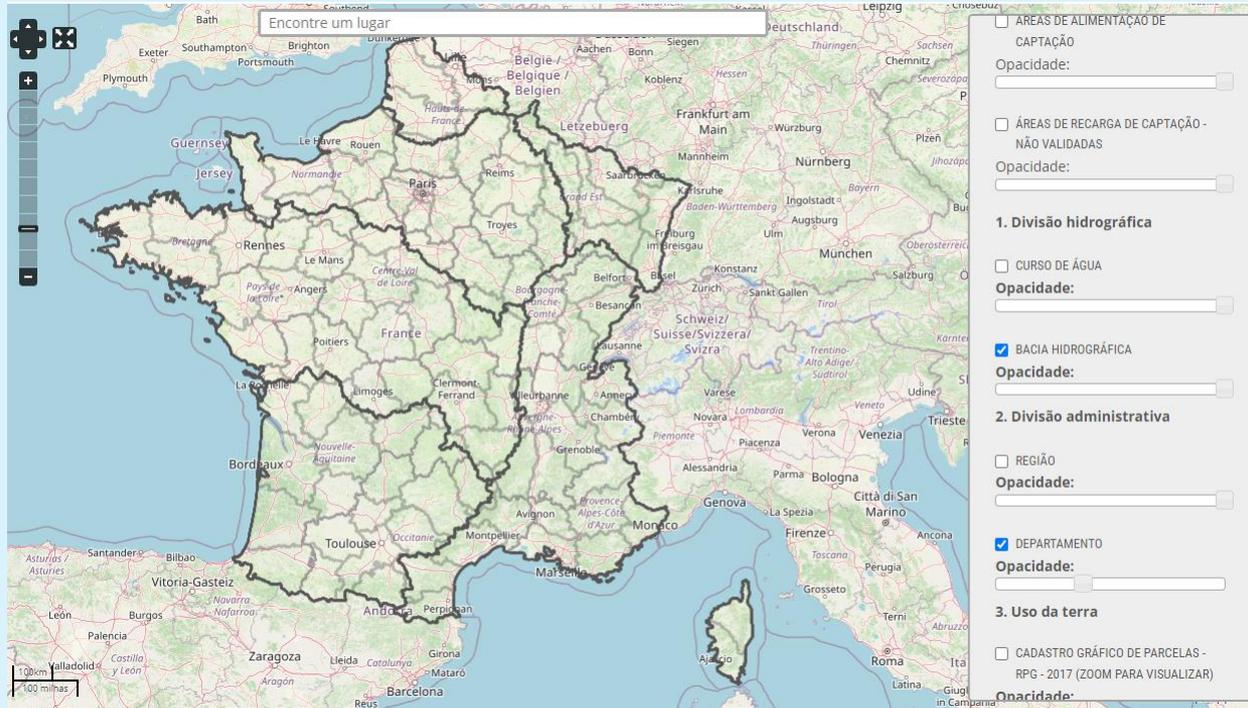
Seis “bacias”, 543.940 km²

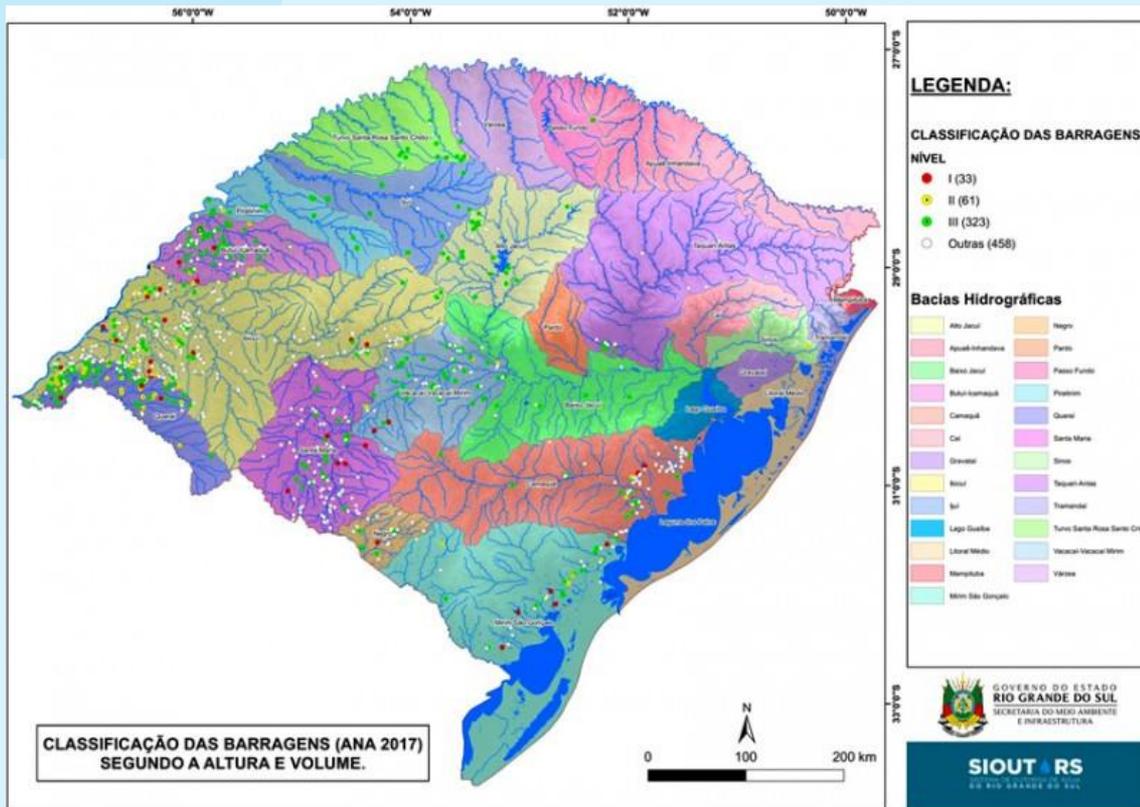


Lenda

- ↘ Cours d'eau - Classe 1
- ↘ Cours d'eau - Classe 2
- ↘ Cours d'eau - Classe 3
- ↘ Cours d'eau - Classe 4

101 Departamentos





25 “bacias”, incluindo uma que não tem nenhum rio

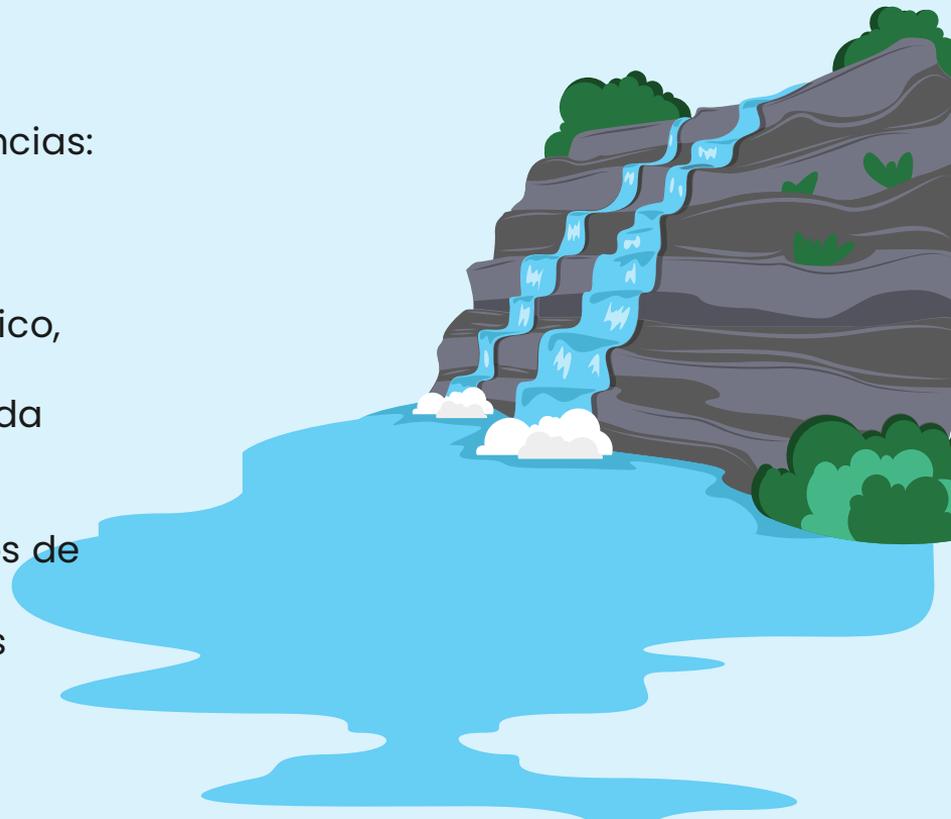
O que se ouve de um plano de bacia no início da elaboração?

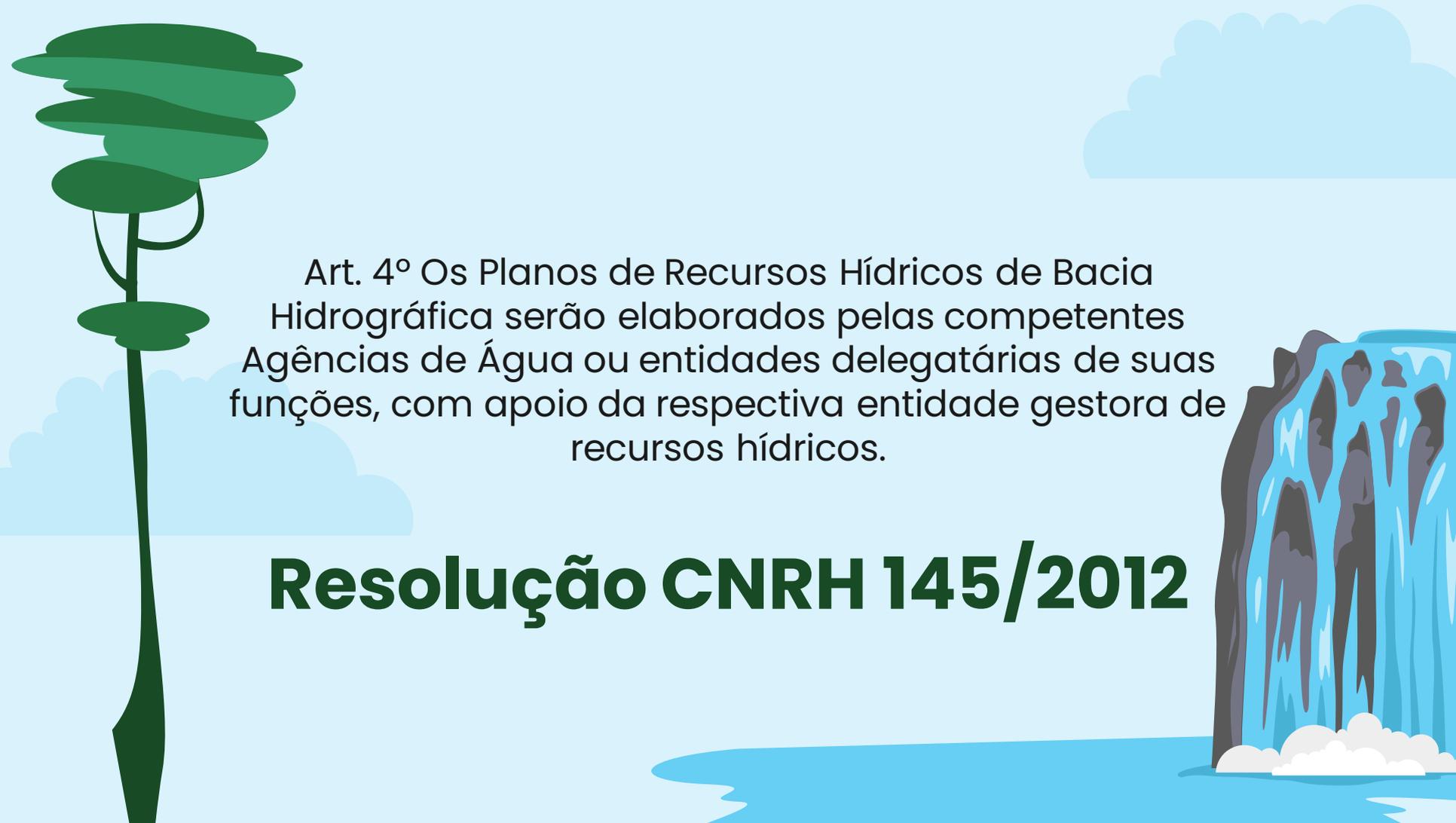
- Solução de todos os problemas de quantidade e qualidade
- Redução da poluição
- Restrição de usos indesejados por parte da sociedade
- Recursos para as intervenções
- Melhoria da atividade econômica
- Montagem de uma nova estrutura

Resolução CNRH 145/2012

Art. 3º Cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas no âmbito de suas competências:

- I - decidir pela elaboração dos respectivos Planos de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica;
- II - promover a articulação do arranjo técnico, operacional e financeiro necessário à elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica;
- III - acompanhar os trabalhos durante a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica;
- IV - aprovar os Planos de Recursos Hídricos





Art. 4º Os Planos de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica serão elaborados pelas competentes Agências de Água ou entidades delegatárias de suas funções, com apoio da respectiva entidade gestora de recursos hídricos.

Resolução CNRH 145/2012

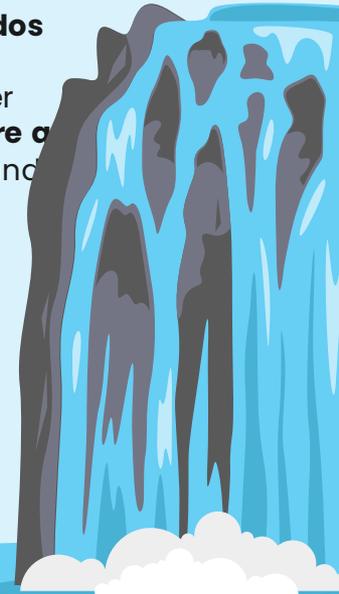


Art. 10º Os Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas deverão ser constituídos pelas etapas de **diagnóstico, prognóstico e plano de ações**, contemplando os recursos hídricos superficiais e subterrâneos e estabelecendo metas de curto, médio e longo prazos e ações para seu alcance, observando o art. 7º da Lei nº 9.433, de 1997.

§1º - Os Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas **serão elaborados a partir dos dados secundários disponíveis**, sem prejuízo da utilização de dados primários.

§ 2º - O conteúdo de cada Plano de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica deverá ser estabelecido em Termo de Referência específico, construído a partir da **articulação entre a entidade gestora de recursos hídricos e o Comitê de Bacia**, quando ele existir, considerando as especificidades da bacia hidrográfica.

Resolução CNRH 145/2012



Resolução CNRH 145/2012

Art. 11º O **Diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos** deverá incluir, no mínimo, os seguintes aspectos:

I – caracterização da bacia hidrográfica considerando aspectos físicos, bióticos, socioeconômicos, políticos e culturais.

II – caracterização da infraestrutura hídrica;

III – avaliação do saneamento ambiental;

IV – avaliação quantitativa e qualitativa das águas superficiais e subterrâneas;

V – avaliação do quadro atual dos usos da água e das demandas hídricas associadas;

VI – balanço entre as disponibilidades e demandas hídricas avaliadas;

VII – caracterização e avaliação da rede de monitoramento quali-quantitativa dos recursos hídricos;



Resolução CNRH 145/2012

Art. 11º O **Diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos** deverá incluir, no mínimo, os seguintes aspectos:

VIII – identificação de áreas sujeitas à restrição de uso com vistas a proteção dos recursos hídricos;

IX – avaliação do quadro institucional e legal da gestão de recursos hídricos, estágio de implementação da política de recursos hídricos, especialmente dos instrumentos de gestão;

X – identificação de políticas, planos, programas e projetos setoriais que interfiram nos recursos hídricos;

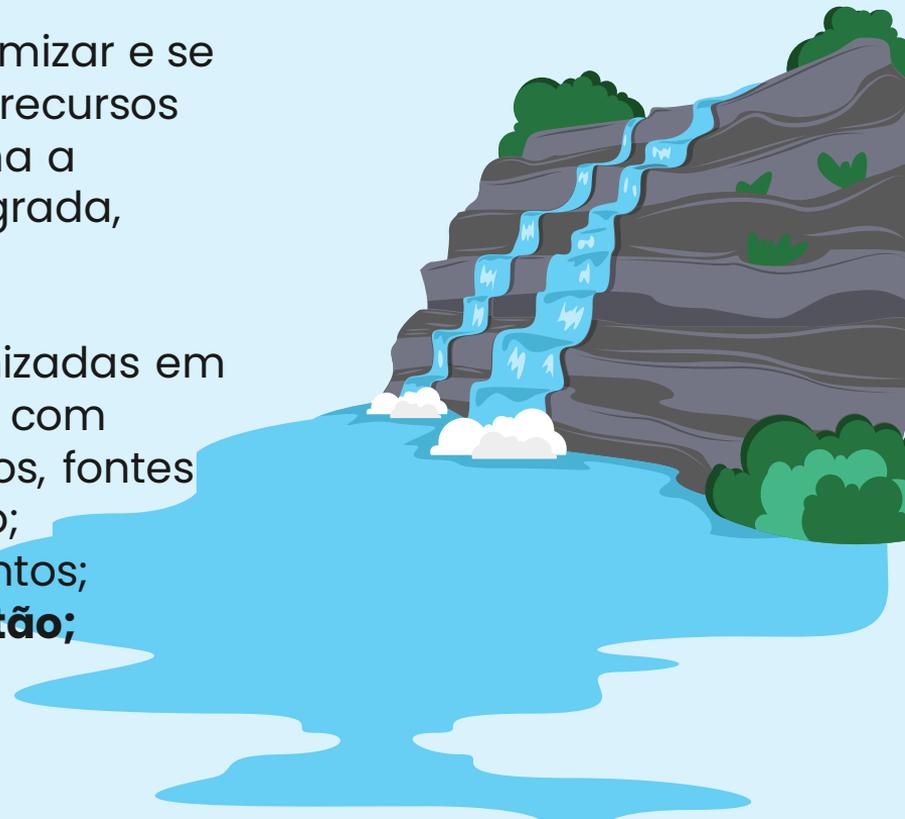
XI – caracterização de atores relevantes para a gestão dos recursos hídricos e dos conflitos identificados.



Resolução CNRH 145/2012

Art. 13º O Plano de Ações visa a mitigar, minimizar e se antecipar aos problemas relacionados aos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, de forma a promover os usos múltiplos e a gestão integrada, devendo compreender, no mínimo:

- I - definição das metas do plano;
- II - ações ou intervenções requeridas, organizadas em componentes, programas e subprogramas, com justificativa, objetivos, executor, investimentos, fontes possíveis de recursos, prazo de implantação;
- III - prioridades e cronograma de investimentos;
- IV - diretrizes para os instrumentos de gestão;**



Resolução CNRH 145/2012

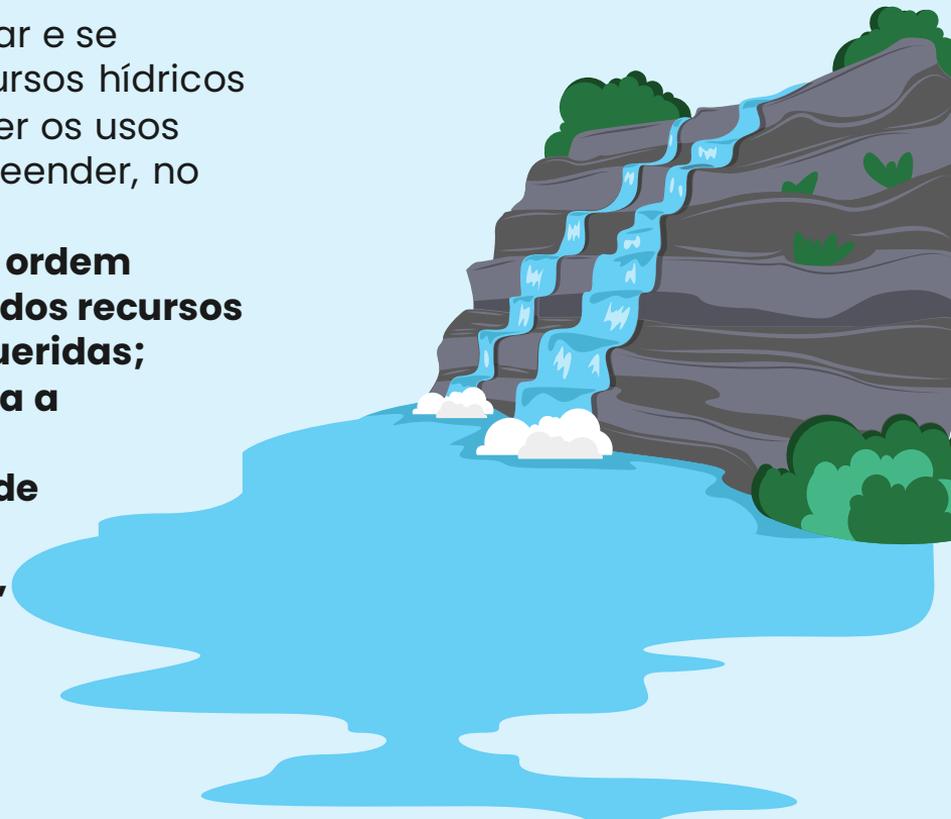
Art. 13º O Plano de Ações visa a mitigar, minimizar e se antecipar aos problemas relacionados aos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, de forma a promover os usos múltiplos e a gestão integrada, devendo compreender, no mínimo:

V - arranjo institucional ou recomendações de ordem institucional para aperfeiçoamento da gestão dos recursos hídricos e para implementação das ações requeridas;

VI - recomendações de ordem operacional para a implementação do plano;

VII - indicadores que permitam avaliar o nível de implementação das ações propostas;

VIII - recomendações para os setores usuários, governamental e sociedade civil.



Resolução CNRH 145/2012

Art. 14º O Plano de Recursos Hídricos deverá ser orientado por uma **estratégia de implementação** que compatibilize os recursos financeiros com as ações previstas, bem como **a sustentabilidade hídrica e operacional das intervenções previstas.**

Art. 15º A periodicidade da revisão do Plano de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica deverá ser estabelecida considerando o horizonte de planejamento, as especificidades da bacia hidrográfica e deverá ser baseada na avaliação de sua implementação **podendo sofrer emendas complementares, corretivas ou de ajuste.**



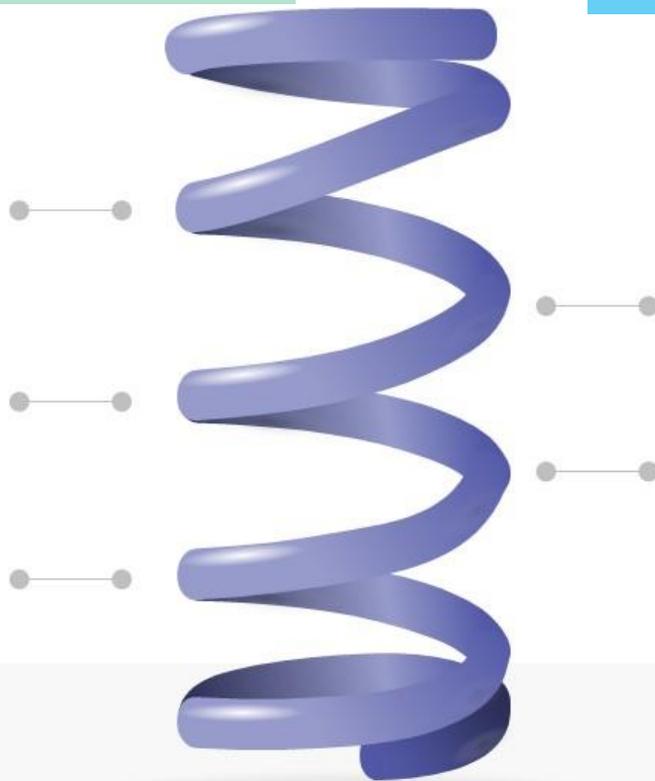
Um planejamento eficaz deve ter aproximações sucessivas do seu objetivo, revendo conceitos, metas, prazos e ações

2. Planos mal elaborados

Segundo Plano de bacia

Melhora da proposta de enquadramento

Primeiro Plano de bacia



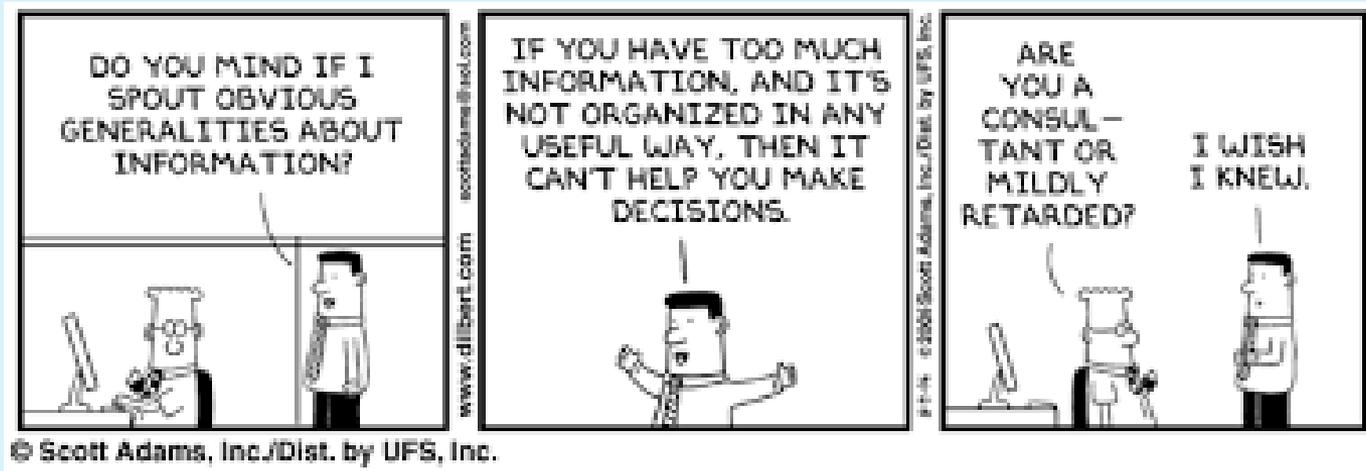
Melhora no processo de cobrança

Melhora no processo de outorga

O Mito da Consultoria



O Mito da Consultoria



- Se você tem muita informação e isso não está organizado de nenhuma forma utilizável, então isso não serve para você tomar decisões.
- Você é um consultor ou ligeiramente retardado?
- Gostaria de saber...

O Mito da Consultoria



3. Falta de protagonismo



Planos definem na fase de prognóstico que alguns atores assumirão uma postura pró plano, o que não ocorre na fase de implantação, prejudicando o resultado final.

Planos destinam ações para atores estratégicos que não são consultados na fase de elaboração ou a representação desses atores é meramente figurativa.

Ações das prefeituras dependem de decisões políticas.



4. Metas mal definidas

Grande parte dos planos dá muito destaque para o saneamento urbano, que é objeto da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445)

Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

4. Metas mal definidas

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

- I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;
- II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e
- III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

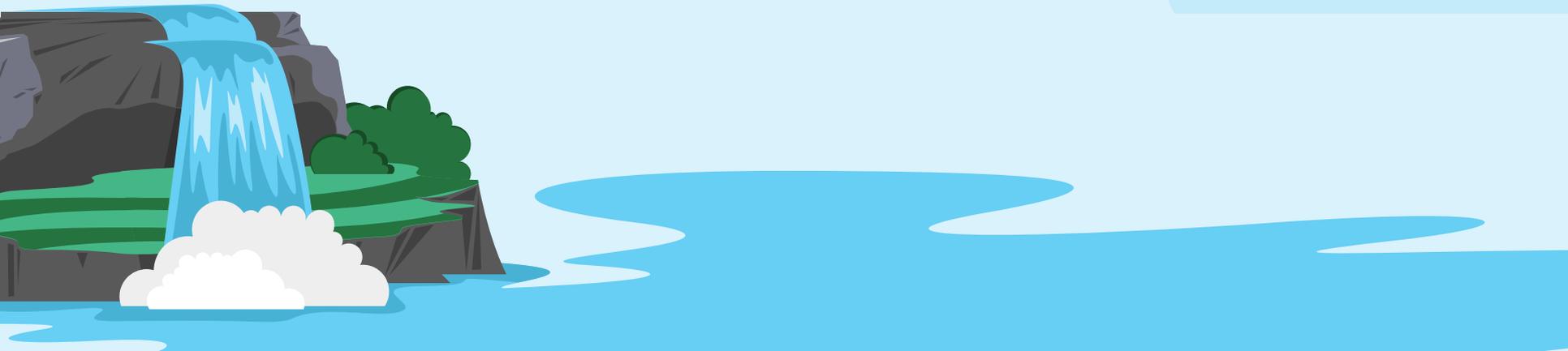
- I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III - **geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;**

4. Metas mal definidas

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

VI - **articulação com as políticas** de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, **de recursos hídricos** e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Estratégias para implementação de Planos de Recursos Hídricos - superando o discurso dos "Tigres de Papel"



A wide waterfall cascading down a mossy cliff face. The water is white and frothy, creating a misty spray at the base. The surrounding cliffs are covered in vibrant green moss and lichen. The sky is overcast and grey.

1) MOP – Manual Operativo do Plano

MOP

MOPs são construídos de forma participativa entre **os órgãos gestores, colegiados e atores responsáveis e intervenientes** com o objetivo de ser uma **ferramenta operacional de suporte à implementação dos Planos de Recursos Hídricos**. Sua estruturação foca em ações consideradas como prioritárias no Plano de Recursos Hídricos, detalhando-as em fluxos de atividades sequenciais com indicação dos respectivos atores responsáveis.



MOP - Ferramenta operacional



Órgãos gestores

O MOP deve orientar as ações dos órgãos gestores, agências ou delegatárias? Como se encaixa nos planos plurianuais e de governo?



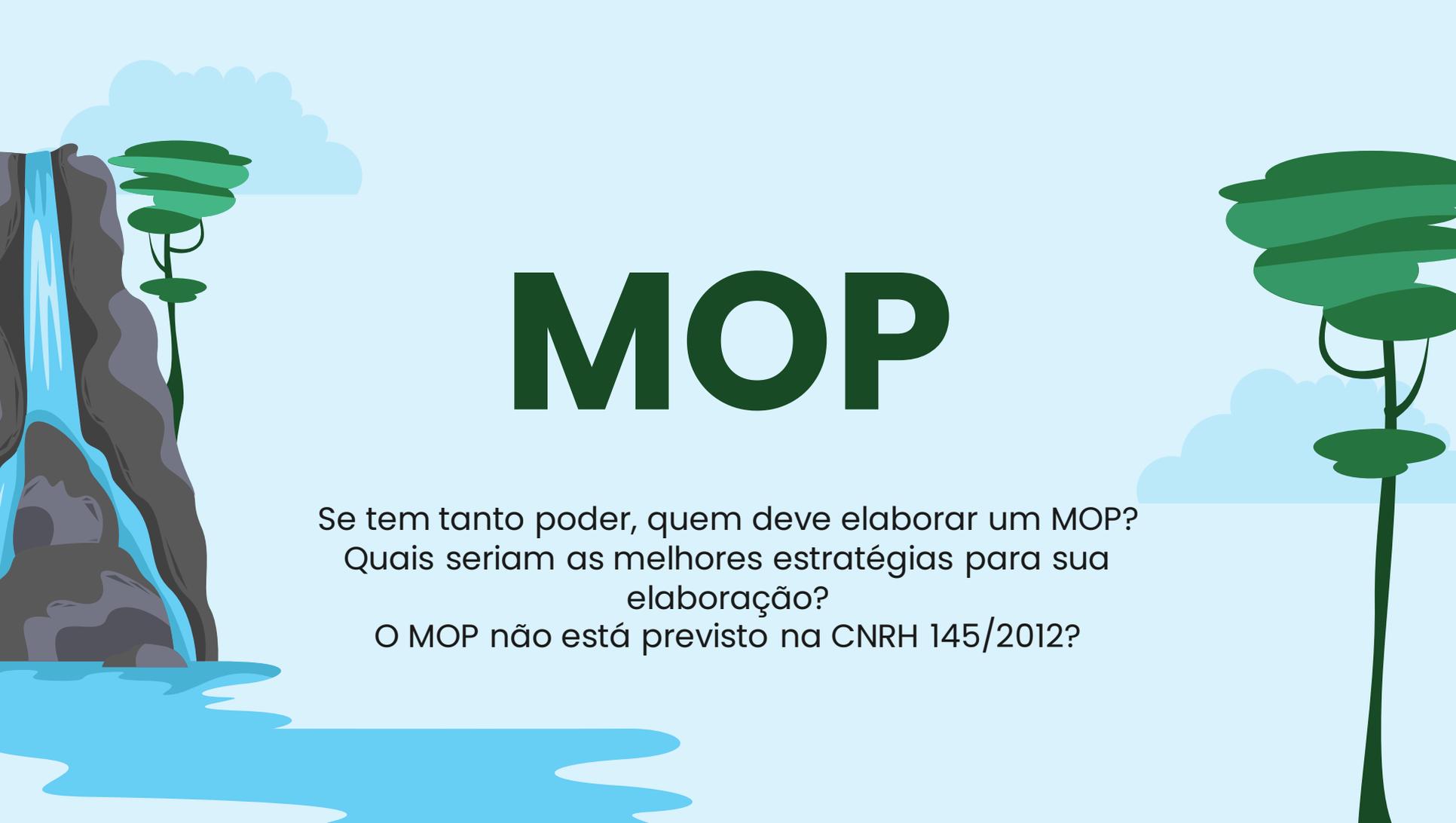
Colegiados

Qual o papel dos Comitês na execução do Plano, dado que um CBH não tem função executiva?



Atores responsáveis e intervenientes

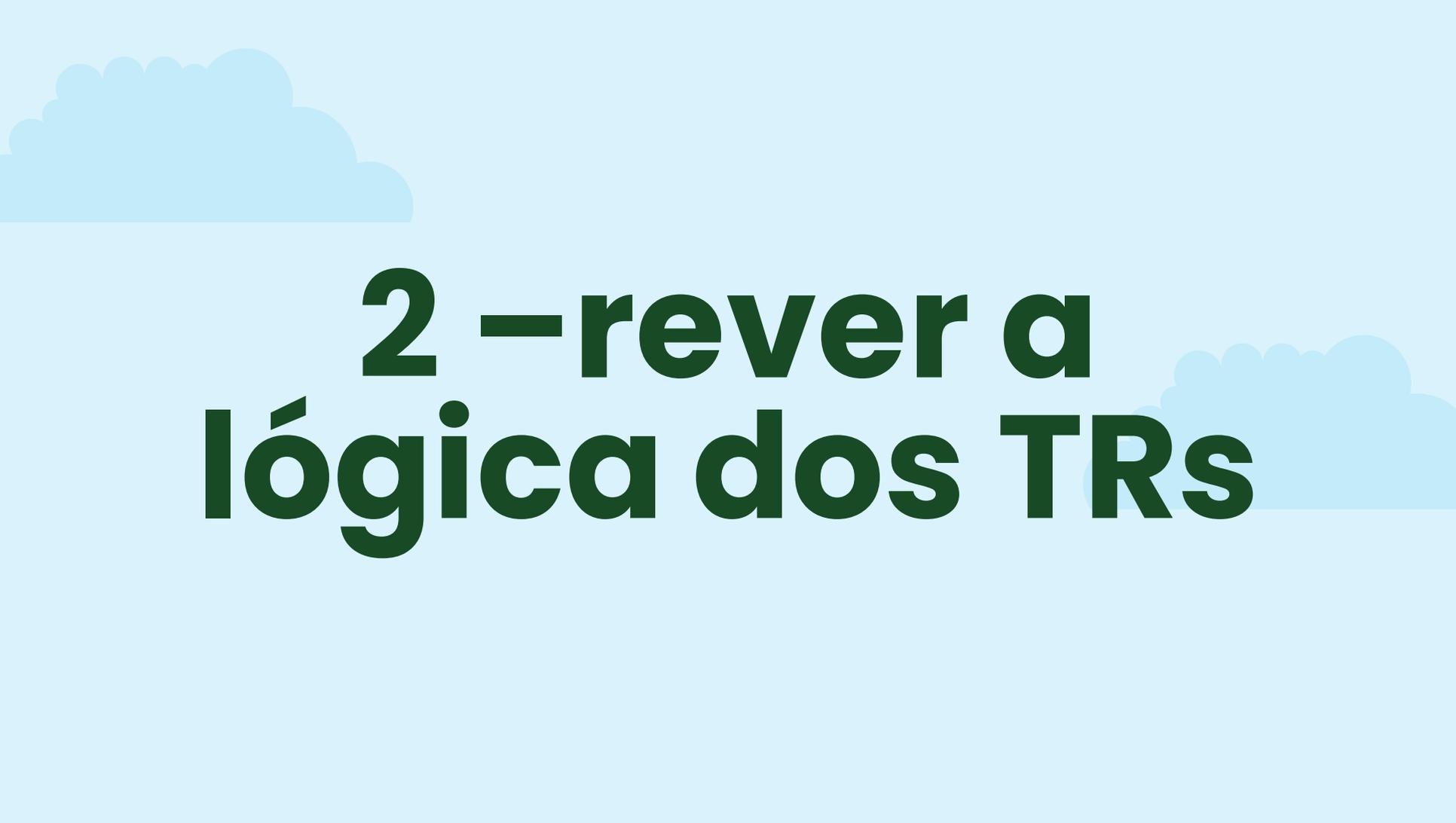
O MOP irá direcionar ações de prefeituras, empresas de saneamento, usuários privados?



MOP

Se tem tanto poder, quem deve elaborar um MOP?
Quais seriam as melhores estratégias para sua
elaboração?

O MOP não está previsto na CNRH 145/2012?



2 – rever a lógica dos TRs

Rever lógica dos TRs

- Destacar o papel possível e desejável dos CBHs enquanto ARTICULADORES
- Só iniciar a elaboração de um Plano com o Comitê amadurecido para tal
- Reduzir a consultoria a um mínimo indispensável
- Organizar as informações básicas previamente

Lei 94333/97

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.



Rever TRs

- 1- Reduzir o tempo gasto em diagnóstico
- 2- Utilizar ao máximo o papel de articulador do CBH
- 3- Firmar pactos entre os atores estratégicos da bacia
- 4- Priorizar as ações de Comunicação Social para fortalecer o CBH e o Plano
- 5- Destacar a função de Estado do CBH
- 6 – Destacar a posição de superioridade da PNRH sobre outras políticas, incluindo a de saneamento básico
- 7 – Se é o primeiro plano, reafirmar a característica exploratória desse plano inicial e as futuras complementações ou correções

3. Planejar em níveis

- O Plano pode ser construído para os diferentes níveis de gestão: Comitê, Agência ou delegatária e órgão gestor, definindo metas e ações para cada um
- Ações que podem ser assumidas por atores estratégicos podem ser valoradas financeiramente, reduzindo o valor necessário a arrecadar
- Não fazer um plano sem o respectivo enquadramento, perde muita importância e poder de negociação na articulação
- Utilizar os compromissos de outras políticas públicas, especialmente a de saneamento, para definir metas e horizontes

E na França?

O COMITÊ DE BACIA ELABORA O SDAGE

O comitê da bacia do Loire-Bretanha elabora o Sdage, um plano mestre para o desenvolvimento da gestão da água. Este plano de gestão hídrica de seis anos é preparado em consulta com as partes interessadas no setor hídrico. O comitê de bacia associa o público, por meio de consultas, antes de sua adoção.



E na França?

O comitê de bacia elabora e adota o Sdage, plano diretor para o desenvolvimento e gestão da água. Este documento descreve as prioridades da política da água e os objetivos quantitativos e qualitativos a atingir para alcançar o bom estado da água na bacia do Loire-Bretanha. Diz respeito a todos os rios, massas de água, águas subterrâneas, estuários e litoral da bacia.



E na França?

Composto por representantes de todas as famílias dos atores envolvidos com a água, o comitê de bacia conduz consultas sobre o Sdage, organiza consultas públicas antes de sua adoção. Ele monitora a implementação do Sdage. Dá parecer sobre os projetos Sage, desenvolvimento de água e planos de gestão que são a versão local do Sdage. O trabalho do comitê de bacia é preparado por comissões temáticas e territoriais.



E na França?

A agência de água Loire-Bretagne assegura o secretariado do comitê de bacia.

O comitê de bacia é consultado sobre o projeto de programa de medidas que acompanha o Sdage e especifica as ações a realizar para atingir os objetivos definidos pelo Sdage.



E na França?

- Para alcançar os objetivos do Sdage Loire-Bretagne, o programa de medidas associado prevê 3,6 bilhões de euros e identifica **10.704 ações e obras a serem implementadas localmente entre 2022 e 2027.**
- As taxas cobradas nas contas de água dos usuários são uma importante fonte de financiamento dessas ações. Isto representa um montante de cerca de 45 euros por ano e por habitante da bacia do Loire-Bretanha.

Domínio

Agricultura
Saneamento
Conhecimento
Indústria
Meio ambiente aquático
Quantidade de água

Domaine	Montant du PdM 2022-2027 (en M€)	Montant du PdM 2022-2027 par an (en M€)	Nombre de mesures par domaine
Agriculture	1 000	167	2 616
Assainissement	990	165	2 014
Connaissance	72	12	205
Industrie	110	18	565
Milieux aquatiques	1 287	214	4 892
Quantité d'eau	184	31	408

E na França?

- A existência de um “animador de projeto”, profissional externo à agência que é contratado para fazer a gestão local de cada ação
- Cobrança forte no meio urbano, privilegiando ações na produção de água e na preservação da qualidade dos corpos hídricos
- Diferença da escala de valores de cobrança e na escala das “bacias”



Tigres de papel

Todos os reacionários são tigres de papel. Na aparência, os reacionários são terríveis, mas na realidade não são assim tão poderosos. Vendo a longo prazo, não são os reacionários mas sim o **povo quem é realmente poderoso.**

Mao Zedong, 1946

Eu afirmei que todos os reacionários, reputados possantes, não são mais do que tigres de papel. Isso é assim **porque eles estão desligados do povo.**

Mao Zedong, 1957



Concluindo

- Plano como um elemento de gestão vivo
- Orientador das ações de diferentes atores, com articulação pelo CBH
- Plano numa lógica processual clara, prevendo suas correções e modificações
- Sem preocupação excessiva com o diagnóstico, mas principalmente na fase de ações
- Planejamento em níveis

Concluindo

- MOP como parte dos planos
- Rever papel dos municípios na GIRH
- Alinhar diferentes políticas, não submeter a PNRH a outras políticas setoriais
- Fortalecer a posição do CBH como órgão de Estado

Grato pelo convite!

Dúvidas?

fernandomeirelles@gmail.com
(51) 98118 8145

CREDITS: This presentation template was created by **Slidesgo**, and includes icons by **Flaticon**, and infographics & images by **Freepik**

Please keep this slide for attribution