

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Dan Stefano de Paris Fontanari

**ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: Uma análise da formulação do  
plano estadual de recursos hídricos do RGS**

Porto Alegre

2022

Dan Stefano de Paris Fontanari

**ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: Uma análise da formulação do plano estadual de recursos hídricos do RGS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi

Porto Alegre

2022

# UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

## REITOR

Carlos André Bulhões

## VICE-REITORA

Patrícia Pranke

## INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

### DIRETOR

Hélio Ricardo de Couto Alves

### VICE-DIRETOR

Alex Niche Teixeira

#### CIP - Catalogação na Publicação

Fontanari, Dan Stefano de Paris  
ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: Uma análise da  
formulação do plano estadual de recursos hídricos do  
RGS / Dan Stefano de Paris Fontanari. -- 2022.  
73 f.  
Orientadora: Luciana Pazini Papi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Recursos Hídricos. 2. Políticas Públicas. 3.  
Formulação. 4. Plano Estadual. I. Papi, Luciana  
Pazini, orient. II. Título.

Dan Stefano de Paris Fontanari

**ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: Uma análise da formulação do plano estadual de recursos hídricos do RGS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 9 de Maio de 2022.

Resultado: \_\_\_\_\_Aprovado\_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luciana Pazini Papi  
Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. Carlos Alberto Seifert Junior  
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família que está sempre junto comigo, apoiando nos momentos difíceis e cobrando nos momentos que se tem de cobrar. Aos professores que passaram pela minha trajetória acadêmica contribuindo para o meu crescimento acadêmico, pessoal e profissional.

Um agradecimento especial à Professora Doutora Luciana Pazini Papi, minha professora orientadora, pelos saberes, pela capacidade de inteligência emocional despendida, pela paciência e dedicação que teve ao me auxiliar na produção desta pesquisa. A ela deixo o singelo sincero “Muito obrigado!”

## RESUMO

A conservação das águas sempre fora uma essencialidade na gestão dos recursos naturais num país megadiverso como o Brasil. No entanto, a gestão das águas é percebida, como um problema administrativo de pouca importância. Esse Trabalho de Conclusão de Curso teve por objetivo entender a formulação do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul, a estrutura burocrática envolvida e o papel da sociedade civil no Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Como técnica de pesquisa, este trabalho lançou mão de análise documental e acompanhamentos de reuniões institucionais online. A coleta de dados qualitativos e levantamento exploratório das informações tiveram como forma de busca: a lei de Acesso à Informação (LAI-RS) e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) entre os meses de Abril de 2021 a Dezembro de 2021. Entre as constatações do trabalho, merecem destaque constituição de equipes da burocracia técnica para a gestão e acompanhamento no esforço de atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Antes, no primeiro PERH, as funções eram desempenhadas por equipe de consultoria contratada. Ainda, inovou-se ao submeter à consulta pública eletrônica online, a participação da sociedade civil atinente aos comitês de bacia hidrográfica. De fato, a formulação do segundo PERH encaminha-se segundo outros compromissos governamentais tal como o Plano Plurianual e mostra uma maior participação de atores governamentais e sociedade civil.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Formulação. Burocracia estatal. Recursos hídricos. Planos.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Tipologia de políticas públicas .....	19
Figura 2 — Formulação de Planos, programas e projetos .....	35
Figura 3 — Fluxograma de etapas de formulação de um Plano de Recursos Hídricos.....	37
Figura 4 — Estrutura do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Rio Grande do Sul.....	45
Figura 5-Bacias Hidrogáficas e Regiões Hidrográficas do Estado do Rio Grande do Sul.....	50
Figura 6 — Cronograma de atualização do PERH-RS. ....	59

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Atores do DRHS-RS responsáveis por atualizar o PERH-RS.....	60
--	----



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE AGENDA</b>	<b>16</b>
<b>3 AS BUROCRACIAS COMO ATORES DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>21</b>
<b>4 FORMULAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS.....</b>	<b>24</b>
<b>5 A SOCIEDADE CIVIL COMO ATOR DE FORMULAÇÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>6 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E O PLANO COMO INSTRUMENTO.....</b>	<b>30</b>
<b>7 PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS.....</b>	<b>33</b>
<b>8 METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA .....</b>	<b>39</b>
<b>9 FORMULAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO RGS: ANÁLISE DOS ATORES.....</b>	<b>41</b>
<b>10 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS .....</b>	<b>44</b>
10.1 A SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA (SEMAI-RS).....	45
10.2 O DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO .....	46
10.3 O CONSELHO DE RECURSOS HÍDRICOS DO RIO GRANDE DO SUL.....	47
10.4 COMITÊS DE GERENCIAMENTO DE BACIA HIDROGRÁFICA .....	48
<b>11 A CONSTRUÇÃO SOCIAL PARTICIPATIVA DE PLANOS ESTADUAL DE RECURSOS HIDRÍCOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>51</b>
11.1 ESTABELECIMENTO DE CONSENSOS SETORIAIS .....	53
11.2 ANÁLISE SINTÉTICA SOBRE A FORMULAÇÃO DO PLANO .....	58
<b>12 O ESFORÇO DE ATUALIZAÇÃO .....</b>	<b>59</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A conservação das águas sempre fora uma essencialidade na gestão dos recursos naturais num país megadiverso como o Brasil. Não obstante, governos e camadas populacionais, no seu cotidiano, não a percebem como um problema relevante, na medida em que operam construções em suas margens e tratam muitas vezes, como um problema administrativo de pouca importância.

Conforme a literatura de políticas públicas (KINGDON, 1995, p. 228), o reconhecimento de problemas é um passo importante para o estabelecimento de agendas. Um problema pode se tornar relevante devido a um desastre ou à mudança de um cenário político internacional e nacional.

No desenho do modelo de gestão de Recursos Hídricos surgido no Código das Águas no ano de 1934 (BRASIL, 1934), a gestão das águas estava sob a jurisdição do Ministério da Agricultura. Assim, os conflitos eram resolvidos no âmbito dos órgãos especializados do Executivo federal, como o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. Esse modelo perdura na década de 1960 quando passam a ser configuradas a energia por turbina de águas, atendendo prioridades estabelecidas pelo poder central. A resolução de conflitos, naquele contexto, se dava conforme as forças locais e regionais e os interesses políticos em jogo. Passado o contexto em que o Código das Águas e sua administração eram centralizadas pela departamentalização nacional de cunho setorial, na Constituição Federal (CF) de 1988, os corpos d'água passaram a ser de domínio público não reivindicáveis. O domínio foi dividido em: domínio da União para os rios e lagos que banhem mais de uma unidade federada, ou que sirvam de fronteira entre essas unidades; ou entre o território do Brasil e o de países vizinhos que deste provenham ou para o mesmo se estendam; domínio dos estados para suas águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, as decorrentes de obras da União conforme os artigos 20 e 26 da CF/1988.

Após a CF/1988 foi elaborada a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) no ano de 1997. Esta política estabeleceu os fundamentos de gestão de RH, seus objetivos, as diretrizes de ação e seus instrumentos. O artigo 1º, em seu inciso V, estabeleceu como fundamento que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da PNRH e é de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento

Recursos Hídricos. Com isso, além da União, estados e municípios passam atuar como gestores de RH (BRASIL, 1997).

Entre os fundamentos, a água foi definida como um bem de domínio público e seu aproveitamento deve proporcionar os usos múltiplos, a partir de uma gestão descentralizada com a participação do poder público, dos usuários e da sociedade, sendo mencionado que, em caso de escassez, o uso prioritário da água é para o consumo humano e a dessedentação animal (ABERS, 2010; WOLKMER, 2013; THEODORO, 2017).

A Lei n. 9.433/97 prevê, como diretriz geral de ação, a gestão integrada, e como instrumentos para viabilizar sua implantação: os planos de recursos hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes; a outorga de direito de uso; a cobrança pelo uso da água; o sistema de informação sobre recursos hídricos e a compensação aos municípios (BRASIL, 1997). Por consequência, restou aos entes subnacionais formular suas políticas e planos de RH.

No caso do estado do Rio Grande do Sul, a lei estadual foi elaborada em 1994, denominada Lei n. 10350, de 1994, e originou uma política setorial (RUA, 2014) orientando a dimensão legal dos procedimentos advindos delas. A partir disso, se demandou a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), objeto deste estudo. O Plano deve trazer as diretrizes estratégicas e operacionalizar a Política Estadual de Recursos Hídricos por período não inferior a 12 anos com revisões periódicas a cada 4 anos e basear-se em relatórios anuais da situação dos recursos hídricos servindo como plano diretor das águas garantindo os múltiplos usos e possibilitando o amplo debate técnico e político dos atores da agropecuária; geração de energia; abastecimento e consumo d'água dentre outros.

A PNRH estabelece custos e benefícios disseminados equitativamente ou privilegia interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores. Diante disso, o legislador federal procurou orientar-se pelas melhores experiências internacionais participativas na gestão das águas, sendo a mais emblemática, a Francesa (THEODORO, 2017; ZAMIGNAN, 2018).

Para o gerenciamento das bacias hidrográficas foram idealizados os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH): órgão colegiado nacional, formado por representantes

da sociedade civil e do poder público com caráter normativo e deliberativo<sup>1</sup>, mantido por recursos públicos (basicamente, Fundos de Recursos Hídricos<sup>2</sup>) e vinculado organicamente à estrutura administrativa de um estado, do Distrito Federal ou da União.

No Rio Grande do Sul, a temática de recursos hídricos e gestão das águas foi também arena política da legislação infraconstitucional logo após a promulgação da Constituição Estadual de 1989. Muito embora, a Lei Estadual 10350/1994 não tenha sido a pioneira (ou primeira), ela compartilhou a inovação com o Estado de São Paulo. A lei gaúcha foi mais ousada em instrumentos de gestão, principalmente o poluidor-pagador, e na proposição de uma descentralização política. Vislumbrava-se concreta participação ativa da sociedade civil gaúcha, haja vista, sua boa organização e movimentos ambientalistas como a AGAPAN, Amigos da Terra, Associações e programas Públicos como o Pro-Guaíba e o S.O.S Rio dos SINOS, de 1987. Se pode mencionar recentemente, as mobilizações presentes no Rio Gravataí e seu poluído curso de águas na região Metropolitana de Porto Alegre.

Considera-se que nos últimos 30 anos houve uma grande mudança e empoderamento conservacionista ambiental orientando o cidadão a conceber a necessidade de participar de organizações de recursos hídricos elegíveis para colegiados setoriais e também a demandar diretamente ao órgão estadual de gestão das águas. Esse movimento derivou de uma mudança geral na administração pública brasileira, que desde a década de 1990, tem se orientado pela descentralização, pela participação social, ou seja, pela proposição de políticas públicas outrora *top-down*, para o modelo *bottom-up*.

O autor Lima (2018a), citando Rodrigues e Arend (2006), remonta historicamente de que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul gravou um Sistema Integrado de Gestão da Águas e estabeleceu instrumentos de gestão. Acredita-se que a eficácia da governança dependa do acordo entre os diferentes

---

<sup>1</sup> Órgão deliberativo: o órgão de deliberação e orientação superior de uma política ou Instituição pública setorial, cabendo-lhe precipuamente fixar os objetivos e sua ação se exercerá pelo estabelecimento de diretrizes fundamentais e normas gerais de organização, operação e administração.

<sup>2</sup> Fundo de investimento em recursos hídricos: É vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul- SEMA, cujos recursos se destinam a financiar a elaboração de planos, programas e projetos e execução de serviços e obras do interesse do Sistema Estadual de Recursos Hídricos

grupos sociais ou setores de interesse (*stakeholders*) que decidem a partir do melhor argumento lógico.

Outro ente criado pela descentralização administrativa foi as Agências de Águas de Bacia Hidrográfica, de regime jurídico as associações civis são direito privado. As Agências de águas seriam as instâncias executivas dos CBHs. A Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de implementar a PNRH em sua esfera de atribuições (art. 3º) (BRASIL, 2000). Assim, enquanto os CBHs constituídos como responsáveis pela determinação dos preços e da aplicação dos recursos, da cobrança pelo uso da água, entre outras atribuições. As Agências de águas teriam o arcabouço de fazer suporte técnico e administrativo ao processo decisório, realizar a cobrança e executar os projetos destes comitês, principalmente no estado do Rio Grande do sul.

A Política Estadual de Recursos Hídricos esbarra historicamente em problemas e na não continuidade de equipes em instituições públicas e na insuficiência de recursos financeiros para sua implementação, seja pela falta de liberação de recursos por parte do Estado ou pela demora na concretização de instrumentos de gestão existentes nas Agências de Região Hidrográfica. Ademais, os sistemas de informação geralmente são centralizados não estando disponíveis em órgãos deliberativos, como os comitês de bacia. Nesse sentido, as capacidades estatais são fundamentais para a concretização e da Política.

Para Gomide (2017), as capacidades estatais influenciam as políticas públicas em dois aspectos: endogenamente, a partir de uma perspectiva técnico-administrativa, pautada pelo desenvolvimento de sistemas de gestão capazes de formular e implementar políticas com a presença de profissionais especializados, recursos financeiros e organizacionais; e exógeno, a partir de uma perspectiva político-relacional, embasada, sobretudo, pela natureza das ligações e associações entre Estado e sociedade.

A Gestão integrada de Recursos Hídricos serviu para transpor o pensamento da gestão de recursos hídricos clássica, que era baseada em noções fragmentadas do conhecimento e da gestão, empregando uma visão *top-down* por parte de instituições governamentais e tomadores de decisão na sociedade.

Sendo assim, para se entender a dinâmica histórico e institucional do surgimento da agenda de desenvolvimento do Plano Estadual de Recursos Hídricos

dentro da já existente Política de Estadual de Recursos Hídricos se procurará responder o seguinte problema de pesquisa: como se deu o processo de formulação do Plano Estadual de Recursos Hídricos no Rio Grande do Sul? Pretende-se entender as temáticas debatidas nas rodadas de negociação entre os atores. Para tanto, será fundamental mapear quais atores estiveram à frente do desenho do plano; quais disputas se envolveram e quais os recursos de poder que dispunham.

Especificamente se buscará mapear o processo de formulação. Indicando a formação, e lugar o ocupado pela burocracia no processo de formulação e como se deu o papel do Departamento de Recursos Hídricos do RS na interação com as burocracias municipais e federais. Será indicado também dos Comitês de Bacia Hidrográficas instancias representativos do poder de decisão local

A governança das águas tem poucas chances de dar certo onde não seja garantido o pleno direito das pessoas em se organizarem e participarem do processo de gestão. É preciso que os grandes projetos nacionais que envolvam os recursos hídricos, tais como a construção de barragens, hidrovias, portos, transposições de bacias hidrográficas, sejam implementados após passar por um processo democrático, transparente e legítimo de tomada de decisões.

Assim, lançando mão do debate teórico acerca da formulação de políticas públicas este trabalho quer contribuir com a investigação acerca da administração do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, suas rodadas de negociação para a elaboração deste instrumento infraconstitucional. Importa entender a agenda de debate, os atores envolvidos e disputas existentes na formulação, em especial a burocracia técnica do estado e a sua interação com a sociedade civil - por meio do Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento (DRHS) e Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH-RS).

Do ponto de vista empírico, este trabalho pode ajudar no entendimento da dinâmica de passagem de equipes da burocracia efetiva pelo órgão executivo de recursos hídricos do Estado do RS, já que sondagens dessa natureza remontam meados da década de 2000. De mesma sorte compreender as tratativas de formulação e a consecução do Plano Estadual de Recursos Hídricos em escala de nível regional é de suma importância.

O foco de uma emergente cultura de recursos hídricos é o compartilhamento descentralizado entre atores assimétricos em poder. Para contrastar com essa assertiva, Abers (2017) indica que se a multiplicação de atores e arenas fragmenta os

processos de políticas, significa que diferentes *posturas* de decisão se sobrepõem e se conectam. Ainda, nos ambientes institucionais entrelaçados em que os atores devem atuar em múltiplas arenas para conseguir que coisas aconteçam nem novas leis nem mesmo reconfiguração de desenhos de políticas públicas muda o processo de decisão.

Assim, para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem desenvolve-se o referencial teórico que tem como foco tratar dos atores formuladores de políticas na arena dos recursos hídricos; logo após evidencia-se a metodologia do trabalho e seus achados principais.

## 2 A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE AGENDA

Para Theodor Lowi (1964), políticas públicas podem ser consideradas como todas aquelas que envolvem ações e as formas de execução pelo governo e considerando os resultados que se quer concretizar a partir da distribuição, redistribuição e regulação de bens e serviços públicos.

Para Ham e Hill (1993), a política envolve, antes de tudo, um curso de ação ou uma teia de decisões do que a uma mera decisão isolada, assim os autores destacam que: durante o curso de uma ação estabelece-se uma rede de considerável complexidade. Os autores defendem que políticas mudam com o passar do tempo, todavia não é fácil findar com o arcabouço da política pública. Assim o estudo de políticas públicas deve se deter também na *não ação*, ou a não decisão, pois elas indicam valores. Uma instância uma vez articulada vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras será tomada. As ações são no tempo podem também ter decisões fracionadas.

Ainda em Lowi (1964), fica claro que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Uma explicação possível seria de que Estado deve possuir a capacidade de se relacionar com outros grupos da sociedade para desenvolver suas ações, até mesmo com o setor privado, não dependendo exclusivamente de sua autonomia.

Ele classifica as políticas públicas em: distributivas, que ignora recursos limitados, abrange e atende demandas e grupos que possam exercer resistência ao exercício dos governantes. Na arena distributiva opera um grande número de pequenos interesses, intensamente organizados; em políticas públicas redistributivas, que atingem maior número de pessoas e impõe perdas concretas para certos grupos e ganhos incertos e futuro para outros, envolvendo diretamente valores, interesses e ideologias. O ambiente político neste tipo é conflituoso; E as políticas regulatórias visam regular determinado setor. Criam normas para o funcionamento dos serviços e a implementação de equipamentos urbanos. A política regulatória se refere à legislação e é um instrumento que permite normatizar a aplicação de políticas redistributivas e distributivas. Têm efeitos de longo prazo e, normalmente, não trazem benefícios imediatos. Este tipo de política envolve maior coerção individual e imediata, situando-se em ambientes pluralistas conflituosos, com forte presença de grupos de



interesse e configurando-se em jogo de soma zero. O Ambiente político, portanto, é de confronto, negociação e barganha. Para exemplificar temos em Mattos (2011):

Já os processos de definição das políticas públicas reguladoras, como foram apresentados anteriormente, podem exigir formas mais ou menos intensas de coerção, no entanto, não contraditoriamente, tendem a fomentar processos decisórios também conflitantes devido à sua visibilidade mais ampla, mais próximas da imagem corrente do processo político, com opinião pública mobilizada e polarizada (mas não necessariamente remetida às classes sociais) e processos apertados de votação nos Paramentos, plebiscitos ou referendos. (MATTOS, 2011, p. 42).

Sobre a formulação de políticas públicas, Souza (2006) define como o estágio em que os governos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que podem produzir respostas ao que foi elencado na agenda. A autora ao considerar o desdobramento políticas públicas mais além do que a negociação legislativa e a tradução em letra de lei, afirma que após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas que modifiquem a realidade.

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Entretanto, como mostra Migdal (1994), explicado por Lima (2018b), os padrões de atuação estatal também determinados pelas pressões dos embates sociais sob os dirigentes estatais, em constante ocorrência nas múltiplas arenas sociais de dominação e oposição.

Abers e Kerck (2017) relatam que não há nenhum prévio momento cognitivo de intelectuais dentro de uma organização ou instituição produzindo teoria coerente em que o próximo passo é a sua institucionalização. As ideias de políticas públicas, por sua vez, são o resultado de uma combinação de debates entre especialistas governamentais, a comunidade epistêmica (como luta política) e a história institucional de projetos na área.

Na explicação sobre formulação federal e implementação local, fazer mudanças em arranjos institucionais, implica alterar a maneira como os diferentes tipos de poder são acumulados ou distribuídos entre organizações públicas ou privadas. Abers e Keck (2017) discorrem a desigualdade na distribuição funcional na capacidade do Estado de projetar poder por meio de suas organizações.

A Formulação de Políticas Públicas em Borba e Porto (2010) requer a disposição de se encontrar alternativas a serem adotadas no enfrentamento do problema da agenda. Essas autoras constatarem os estudos, até aquele momento, alinhados à análise do conteúdo destas políticas e deveriam observar o processo de sua formulação e posteriores meios de implementação. Estas autoras descrevem como mote da fundamentação teórica os principais fatores de influência do surgimento da Lei Paulista das Águas.

Para este trabalho propõe-se adotar o modelo conceitual de Lowi sobre a tipologia e o modelo de políticas públicas.

A tipologia de Lowi, fundamenta-se no impacto que a política pública pretende ter na sociedade, criando, portanto, quatro tipos: políticas regulatórias, que determinam os padrões de comportamento da sociedade; políticas distributivas, que direcionam recursos difusos da coletividade para grupos específicos de interesses; políticas redistributivas, que concedem benefícios a um grupo específico, retirando recursos de outros grupos também específicos de atores; e as políticas constitutivas, que definem as regras que irão moldar o funcionamento da sociedade e do governo.

Segundo Lowi (1972), essa dimensão é fundamental ao analista, pois o objeto de que trata uma política interfere diretamente na identificação da arena de decisões e dos atores envolvidos, nas formas de rejeição e adesão, ou seja, no processo de elaboração de uma política pública. Theodore Lowi, baseado na proposição de que é o conteúdo de uma política pública que determina o processo, a arena de decisões, as instituições, os atores e o modelo de tomada de decisão em relação ao problema objeto da dinâmica política.

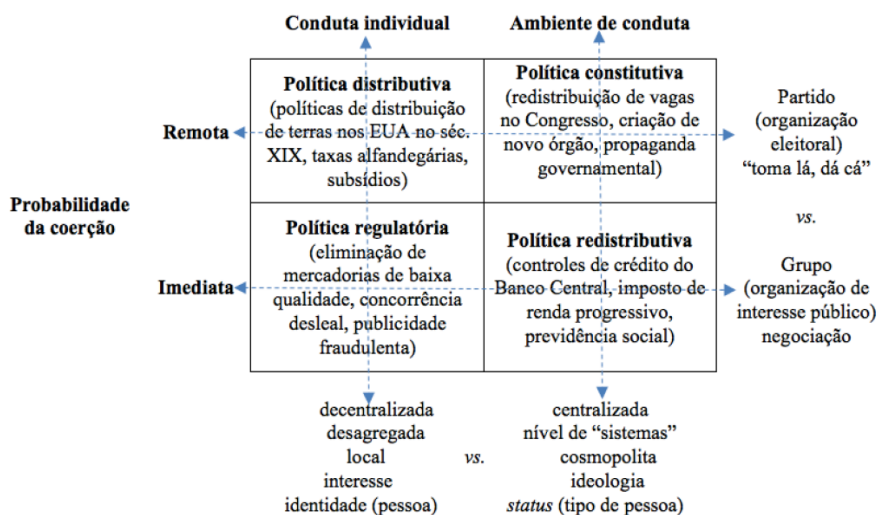
Sobre a dimensão de atores, essa dimensão analítica destaca o papel dos atores na dinâmica das políticas públicas. Os atores eram considerados como variável independente no processo político, ou seja, a ciência política considerava que as políticas públicas eram determinadas pela atuação dos atores que transformavam demandas em ações por meio da tomada de decisão. A partir de Lowi, outros entendimentos sobre a dinâmica política foram construídos, mas os atores não deixaram de exercer importante papel nos diversos modelos de análise.

Theodore Lowi, na qual os conteúdos das políticas públicas são classificados como variáveis independentes e determinantes de todo o processo de elaboração de políticas públicas. Destaque-se a identificação dos atores envolvidos, dos conflitos de interesses subjacentes, da agenda onde o jogo político é travado, do tipo de

alternativas formuladas, da maneira como as decisões são tomadas, do equilíbrio de poder utilizado e da forma de monitoramento e avaliação.

Tradicionalmente, a ciência política considerava que a política pública era o resultado do jogo de interesses e poder entre os atores, ou seja, do exercício da política como atividade humana. Theodore Lowi, na década de 70, apresenta um novo entendimento e propõe uma inversão na relação causal entre o processo político e as políticas públicas, afirmando que são os conteúdos das políticas públicas que determinam a dinâmica ou o processo político, donde se inclui: os atores a serem envolvidos, as instituições a serem convidadas a participar, a estruturação dos possíveis conflitos, as coalisões de forças que podem ser formadas, os tipos de impactos aos destinatários das soluções, a alocação de recursos, a forma de tomada de decisão, o modelo de implementação adotado e os instrumentos de monitoramento e avaliação. Assim, a dimensão mais básica para se analisar as políticas públicas passou a ser o seu conteúdo, surgindo várias tipologias de análise que consideravam elementos do conteúdo como variáveis, às quais seria associado um sistema classificatório ou de valoração. A tipologia, em uma proposta analítica, apresenta-se como um instrumental de identificação, categorização e comparação de políticas, agrupadas segundo características semelhantes. Será tanto melhor quanto maior for sua capacidade de refletir o objeto de análise, de explicar a realidade, de precisar as variáveis envolvidas e de traduzir escolhas, conforme ilustra a Figura 1 abaixo.

Figura 1 — Tipologia de políticas públicas



Fonte: Lowi (1964).

Os formuladores (*policymakers*) como atores governamentais (burocracia técnica efetiva e agentes políticos eleitos) e na participação social os agentes da sociedade cível estabelecem a *agenda* que, conforme Kingdon (2003, p. 222), é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Como especificações de agenda são encontradas:

- 1) A agenda formal (tempo e momento institucionais previamente conhecidos e/ou o que o governo já sabia e decidiu enfrentar);
- 2) A agenda política quando os agentes políticos consideram relevante algum problema.

Neste trabalho pretende-se utilizar a tipologia de Lowi para categorizar e classificar a política pública e suas ações governamentais e modelo de Kingdon ao entendimento de porque um Plano foi posto na agenda decisória.

### **3 AS BUROCRACIAS COMO ATORES DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como a literatura sobre capacidades estatais demonstra (Souza, 2016 e Lima 2018a), as burocracias configuram a “estrutura” organizacional que orienta o comportamento dos atores relevantes e dos cidadãos dentro do Estado, gerando e visibilidade, estabilidade e, em consequência, a ordem interna e segurança externa necessárias para todas as demais atividades políticas e sociais de uma determinada comunidade. É possível considerar que a ausência de burocracia, portanto, pode gerar instabilidade e insegurança. Indagações tais como: quantos funcionários públicos estarão disponíveis? A quais incentivos este corpo funcional responde? Quais as formações curriculares dessas pessoas? surgem no horizonte de análise. E, principalmente como estará organizado o processo de entrega das decisões de consensos à população. Essa pesquisa pretende explorar as nuances da capacidade administrativa considerando também a institucional, ao considerar o aprendizado do corpo técnico das instituições no desenho e formulação de políticas públicas e normativas de modo geral.

No entendimento de Abers e Kerck (2017), a capacidade do Estado brasileiro de implementar as leis é altamente irregular com algumas agências de governo ocupadas por profissionais bem treinados trabalhando com eficiência, porém estão locados no nível federal ou nos estados com melhores arrecadações de tributos na federação.

O Brasil constitui-se como um sistema federalista em que determinadas políticas públicas são formuladas em um nível macro - o federal -, e implementadas pelo nível local, o município, mas antes disso passam por um convênio federativo com a Unidade Federativa (o Estado).

A potência que o Estado tem para desenvolver ações mais amplas, indica que ele tem um potencial de ação maior e uma capacidade estatal complexa levando a supor a existência de burocracias qualificadas. No entanto a capacidade estatal não se completa se a autonomia não se relaciona com a participação da sociedade. Assim, ela viria da coesão de corpo técnico profissionalizado com inserção social. O autor Peter Evans (1995), citado por Abers e Kerck (2017), considera que os Estados mais eficazes são burocraticamente autônomos e estão tecnicamente competentes e profissionalizados por esta burocracia especializada e guarda enlances com grupos

sociais organizados. Para tanto o texto traz a Evans (1995) o qual afirmou que a “capacidade estatal não se provera apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes.

Carpenter (2010), citado por Abers e Keck (2017), as burocracias institucionais constroem reputação com base em sua capacidade de resolver problemas. Considera-se que reconhecimento é necessário para construir capacidades e assim o engajamento de servidores públicos nos planos programas e projetos se dá se seus líderes, seus chefes e diretores estiverem com ideias ou convictos de que o seu grupo de subordinados tem condições de resolver o problema proposto por formulações dos *policymakers*.

Segundo Abers e Keck (2017), as leis e mesmo demais normas, uma vez aprovadas, nem sempre estabelecem claramente quais organizações devem fazer aquilo proposto em suas alíneas e Consideratas. Vincular a assertiva destes autores à literatura científica e pragmática de capacidades burocráticas conduz a um entendimento mais eficaz, pois os aprendizados institucionais e a qualificação do servidor público pode estar desigualmente distribuída nas agencias ou órgãos públicos. Da mesma forma, os autores acima mencionados postulam serem as leis concisas e sem arestas de contestação um arcabouço para a vinculação de arenas com a necessidade de desenvolvimento técnico e organização, prática essas de construção institucional.

Algumas políticas são marcadas pela urgência em produzir resultados e, por isto, requerem das burocracias governamentais altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos.

Uma das questões derivadas do conceito de capacidade estatal é a capacidade para fazer o quê. As respostas mais usuais são cobrar tributos, prover bens e serviços, administrar conflitos internos e externos, fazer cumprir contratos e proteger direitos. Capacidade incorpora, portanto, tanto uma dimensão burocrática quanto a de alcance territorial. Por fim, capacidade estatal é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, enquanto outras podem se deteriora.

A autora Celina Souza (2016) compreende as discussões para a nova configuração da sociedade brasileira no pós Constituição de 1988 como elaboradoras do padrão de recrutamento por concursos públicos, caracterizando weberianas na burocracia, o que teria gerado maior propensão para atuar no controle das regras, dos

procedimentos assegurando a eficácia das políticas públicas. Ela concluiu que, se por um lado, a capacidade burocrática do Executivo federal estaria promovendo a implementação de política, mas de forma desigual entre agências governamentais. Assim, deve-se concluir que a capacidade de ação de uma agência ou grupo decisório está diretamente relacionado ao reforço de comportamento desejados dos servidores públicos para se obterem resultados de eficiência para uma atividade técnico-administrativa e técnico-científica profissional.

Sabe-se, no entanto, que os municípios possuem uma realidade diversa daquela do governo federal quando se fala em composição de burocracias. Os governos locais geralmente redesenham as políticas e as entregam diferente das diretrizes iniciais. Esta característica pressupõe que a capacidade de ação de grupos técnicos de municípios é diversa e muitas vezes à quem do desejado.

Como demonstrado em Abers (2010), a administração pública de municípios pequenos é dependente quase exclusivamente de repasses federais. Assim, em muitos municípios torna-se dispendioso levar a cabo grandes estruturas finalísticas de políticas públicas formuladas pelo governo federal.

#### 4 FORMULAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

Um planejamento é muitas vezes confundido com o plano, programa ou projeto, os quais são apenas os meios pelos quais o planejamento se expressa

O planejamento é o meio por onde os governos e atores societários indicam o futuro desejado para uma determinada realidade ou política. Traduz-se, portanto, em uma peça fundamental de gestão pública em que são decididas as prioridades de um governo e os meios para atingi-la. Dentro do processo de gestão, o planejamento é composto por peças de planos e projetos que se desdobram e servem para atingir os objetivos desejados. O autor Forester (1989) quando se trata de planejamento assevera que se deve estar atento aos problemas especiais apresentados por cada situação apresentada. Mesmo problemas técnicos que podem ser resolvidos com métodos padronizados existem em meio a interpretações e interesses conflitantes, poder estabelecido e segmentos excluídos da população - todos os quais inevitavelmente limitam a eficácia da solução puramente técnica. Mas, apesar disso o planejador ter pouca influência nas condições que tornam os cidadãos capazes de participar, agir e se organizar de forma eficaz em relação às questões que afetam suas vidas.

Giron (2012), citando Oliveira (2006), considera que ao elaborar um Plano é necessário compreender o planejamento. O planejamento é uma função técnica-científica orientada por profissionais habilitados setorialmente. O autor argumenta caracterizando o caso Brasileiro. A este caso está ligado a noções de controle e previsibilidade e no país existir uma cultura de Planos com ideia de antever e organizar o futuro. Ainda, sendo o planejamento elaborado pelo corpo técnico setorial, este fica desprovido de competência para encaminhar forma conveniente a implementação haja vista necessitar de atores vinculados a negociações políticas nos grupos de interesse. De forma a proteger a burocracia técnica o planejamento deve ter elementos norteadores aos agentes políticos e ser um instrumento a se chegar de maneira organizada a determinado fim. Disto, conclui Giron (2012), o planejamento é o instrumento da essência de conclusão de um Plano.

Trazendo para o objeto empírico do trabalho, há que considerar a necessidade do alinhamento do Plano Estadual de Recursos Hídricos com o planejamento geral do Estado do Rio Grande do Sul, materializado através dos Planos Plurianuais do



Governo do Estado, e com o planejamento de recursos hídricos a nível federal, definido através do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

De igual propósito, adverte Theodoro e Marques (2014) de que se deve distinguir que “Plano”, “Programa” e “Projeto” não são sinônimos de planejamento e sim, fazem parte do processo do planejamento. Um Plano é o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade. Para Theodoro (2017) um “Plano” é quando se postam os conceitos, as matrizes que regem um determinado tema e rege as linhas gerais de atuação. Para Programa pode-se considerar o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública. O Projeto é a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado. A distinção básica entre plano, programa e projeto está, portanto, no nível de agregação de decisões e no detalhamento das operações de execução, ou seja, o plano tem maior nível de agregação de decisões que o programa e este, mais que o projeto. Por outro lado, o projeto tem maior detalhamento das operações a serem executadas que o programa e este, mais que o plano.

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal e na Estadual, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece as diretrizes, os programas e as ações para a Administração Pública Estadual direta e indireta para um período de quatro anos. Esse período se inicia no segundo ano de mandato do Governador e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte, sendo sua execução anual definida conforme orientações editadas pela LDO e recursos previstos pela LOA.

Uma importante consideração faz Teixeira (2009) sobre a ação governamental convertida em Planos, Programas e Projetos. A autora os vincula ao orçamento público pois nele relaciona-se a conjuntura política do país e ações políticas do governo. Ela assevera, ainda, ser o orçamento anual o instrumento de curto prazo de uma programação constante. Havendo crise fiscal isto rebate na ação governamental

que pode contingenciar verbas e reduzir eficácia de um Plano ou programa. O planejamento deve envolver, ainda, a consideração a respeito dos meios e recursos à disposição do Estado que permitam alcançar os resultados esperados. O Poder Executivo é eleito para definir a política pública, sempre de acordo com os parâmetros constitucionalmente.

## 5 A SOCIEDADE CIVIL COMO ATOR DE FORMULAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 tida como a Constituição cidadã proporcionou nas temáticas de políticas setoriais a posterior redação de legislação infraconstitucional com modelagem consultas participativas.

Para dar *status* de aferição social e englobar os diversos grupos de poder e atuação social, a formulação deve, primordialmente, prever a atuação da sociedade civil. Esta, assumir uma postura ativa não apenas no processo de elaboração das políticas públicas – por meio da sua presença em conselhos de direitos, audiências públicas. Os documentos consolidados elaborados por consenso de Coordenação tal como um programa que, conforme Duarte (2013, p. 11), é elemento da ação governamental. A autora considera: “é por meio de programas específicos que se definem as prioridades a serem adotadas, os destinatários de uma determinada política, os meios a serem utilizados para se alcançar os objetivos definidos”

Para Lanna (2001), há a necessidade de descentralização da gestão, onde o Estado, permite que a sua gestão seja realizada de forma compartilhada com a sociedade, mediante a participação de entidades para este fim específico. A adoção do planejamento estratégico na unidade de intervenção da bacia hidrográfica, mediante o qual governo, usuários de água e sociedade negociam e estabelecem metas de desenvolvimento sustentável atreladas a instrumentos para alcançá-las; a utilização desses instrumentos normativos e econômicos, similares aos adotados na situação de propriedade privada das águas, mas que visam a atingir as metas de desenvolvimento sustentável estabelecidas no planejamento estratégico.

As instancias de decisão estariam referendadas por Conselhos, Comitês, audiências Públicas e Conferencias de áreas finalística. Há hierarquização de instancias e o servidor público tem sua atuação nas comissões técnicas da formulação dos Planos em que referenda informações e atributos técnico-científicos de suas competências formativas. CÁNEPA *et al.* (2001, p. 11) demonstra na seguinte passagem de texto início da descentralização das decisões:

Os agentes do Estado buscaram identificar e provocar lideranças nas diferentes bacias hidrográficas que catalisassem os demais atores para a configuração do que se chamavam "comissões provisórias". Também chamadas comissões pró-comitês ou comissões de sistematização, eram instituídas em função da mobilização da sociedade das bacias em torno da preocupação com os recursos hídricos. Os trabalhos desenvolvidos no

âmbito das comissões provisórias eram de mobilizar a sociedade. (CÁNEPA *et al.* (2001, p. 11).

Em Lanna (2001, p. 4), segundo o autor, a necessidade de descentralização da gestão, através da qual o Estado, sem abrir mão do domínio sobre a água, permite que a sua gestão seja realizada de forma compartilhada com a sociedade, mediante a participação de entidades especialmente implementada. Ainda, segundo Lanna (2001, p. 6), numa concepção sistêmica, a tomada de decisão acontece por deliberações multilaterais e descentralizadas: implementação de negociação social, baseada na constituição de um Organismo de Bacia Hidrográfica, do qual participem representantes de instituições públicas, privadas, usuários, comunidades e de classes políticas e empresariais atuantes na bacia. Esse organismo tem a si assegurada a análise e aprovação de parte relevante dos planos e programas de investimentos vinculados ao desenvolvimento da bacia, permitindo o cotejo dos benefícios e custos correspondentes às diferentes alternativas. Os interesses de uso, controle e proteção das águas provêm de diversos setores.

O modelo sistêmico de integração participativa, em Lanna (2001) prevê quatro tipos de negociação social: econômica, política direta, política-representativa e jurídica. Permite a democratização das ações por meio dos colegiados integrantes do sistema, sendo fortalecido por meio do amadurecimento desses colegiados e pela implementação de instrumentos de gestão, como por exemplo, o planejamento dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água. Adota-se o modelo matricial estabelecido entre a oferta da água e as demandas associadas aos usos setoriais desses recursos.

O uso e a proteção das águas são promovidos por um grande número de entidades, de caráter público ou privado. Quando a apropriação das águas atinge um nível próximo ao das suas disponibilidades qualitativas e quantitativas surgem os conflitos que envolvem diversas entidades, usos setoriais e locais da bacia. Isto é agravado em presença da degradação. A solução destes conflitos é difícil, mesmo existindo entidade gestora responsável por esta tarefa. A diversidade de interesses em relação ao uso da água, a distribuição desigual e o uso inadequado têm gerado conflitos e ameaçado a garantia desse recurso para as gerações presentes e futuras. Reverter esse quadro e estabelecer acordos entre os múltiplos usos demandam arranjos institucionais que permitem a conciliação dos diferentes interesses e a construção coletiva das soluções. Há necessidade iminente de desenvolver

instrumento estratégico para informar a sociedade e mobilizá-la a participar ativamente dos processos de planejamento das bacias hidrográficas junto aos Comitês de Bacia Hidrográfica.

## 6 A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E O PLANO COMO INSTRUMENTO

Para Tucci (2005), os principais instrumentos da Política de Recursos Hídricos Nacionais e as demais subnacionais são os Planos. Este autor também elenca a Outorga de direito de uso e a característica técnica de enquadramento dos corpos d'água, estes últimos instrumentos como características técnico-científicas. Há autores tal como Bryner (2010) que não recomendam a separação entre técnica e política. Potencializa-se a percepção das escolhas técnicas a serem ações políticas e a possibilidade de reconhecer as ações estratégicas de inúmeros agentes burocráticos, o que reforça a relativização de fronteiras entre sociedade e Estado.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos deve prever e orientar os Planos de Recursos Hídricos Estaduais e estes os Planos de Bacia Hidrográfica. Como é recorrente na literatura os planos devem buscar uma visão de longo prazo, compatibilizar os aspectos quantitativos e qualitativos da água.

Em Theodoro e Marques (2014) consta de que depois de serem aprovados, os regulamentos infraconstitucionais, identifica-se espaços determinantes das normas gerais da legislação de meio ambiente e a situação atual das instituições responsáveis em executar as políticas públicas de recursos hídricos.

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece a descentralização administrativa, algo normatizado no federalismo brasileiro. Um dos grandes desafios é fazer uma coordenação onde tenta-se articular os diferentes atores presentes nas instituições para fazer entregas para a sociedade (BRASIL, 1997).

Esta política, sendo regulatória, orienta o comportamento da dimensão legal associada a políticas públicas. Ela estabelece custos e benefícios disseminados equitativamente ou privilegiar interesses restritos (depende dos recursos de poder dos atores). Zamignan (2018), citando Baker (2013) e Morinville (2013), concebe que a governança de água é caracterizada por significativas assimetrias de poder por resultado de dinâmica de poder social influenciadas por fatores socioeconômicos e políticos. Termina a assertiva considerando que políticas relacionadas à água devem ser adaptadas às características e demandas das diferentes escalas e delineadas de forma colaborativa. Theodoro (2017) e Lima (2018b) classificam como políticas setoriais, mas também, políticas regulatórias pois, objetivam orientar a dimensão legal dos procedimentos orientativos advindos delas e disto surge a necessidade de

pesquisar e explorar a formulação do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Em Borba e Porto (2010) é citado Hall e Taylor (2006) e estes elucidam as normas, procedimentos, as regras formais e a cultura política que podem moldar comportamentos dos atores envolvidos e influenciar o processo de formulação de políticas públicas.

A política pública para ter efeitos de gestão e gerar efeitos administrativos no poder executivo deve ter a chancela do poder legislativo. Essa chancela constitui a política pública com força de lei e terá efeitos na administração pública. Duarte (2013) menciona a formação do marco regulatório não esgotar a política pública necessitando a criação de órgãos, a celebração de convênios, a decisão sobre a alocação de recursos. Indica, a autora, que para uma política pública deve derivar, necessariamente, de obrigações juridicamente vinculantes nas leis infraconstitucionais e infralegais tais como decretos, portarias e pode-se adicionar a este raciocínio os Planos, Programas e Projetos derivados dessa ação operativa governamental. Tratando-se de coordenação federativa e governamental ela envolve a participação de diversos Poderes (especialmente o Legislativo e o Executivo), esferas da Federação (União, Estados e Municípios) e órgãos de governo (Ministérios, Secretarias).

Para evitar duplicidade de iniciativas e desperdício de recursos públicos, deve haver articulação entre as iniciativas destes diferentes órgãos e setores. As unidades federativas, os entes subnacionais, representados por Agências de Recursos Hídricos ou Departamentos estaduais da administração direta, são co-autoras da confecção a partir desse bem público de uso comum, sem o qual jamais será possível o atendimento dos diversos interesses setoriais de sua utilização, a viabilidade econômica, o controle de riscos de eventos críticos, e o fortalecimento do pacto federativo sem perder a noção da sustentabilidade ambiental.

Esse raciocínio é referendado por Radin (2010) que estabelece que muitas políticas e programas requerem atividades de mais de um nível de governo ou mais de uma jurisdição. O salutar dessa característica seria abordagens alternativas de determinada autoridade governamental autônoma em relação a um outro ente federado ou governo central. Tem-se, também, que uma gestão de políticas públicas de forma intergovernamental pode agregar não apenas uma única designação mas, agregar várias sub-abordagens (novas atividades de stakeholders atravessam a

fronteira da política. Radin (2010) elucida estarem múltiplos níveis de governo simultaneamente num eixo programático.



## 7 PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Em Borba e Porto (2010), os autores demonstrando, sob os preceitos do neoinstitucionalismo, a possibilidade de não se concretizarem os Planos de Recursos Hídricos ao dar-lhes o status de lei, a de se transferir ao Poder Legislativo, emendas, proposições e iniciativas do Executivo extrapolando o conjunto de grupos sociais e grupo de interesses com debate largamente desenvolvido dentro da esfera apropriada. Maier (2021) citando estudos do Banco Mundial (2018) e da OCDE (2015) enfatiza o fato da falta de recursos financeiros – um instrumento *sui generis* de qualquer formulação de política pública- e mais ainda, ausência de uma estrutura de gestão imbuída de dar apoio técnico para a tomada de decisão é gargalo para a efetividade de instrumentos de políticas públicas, tais como os Planos.

A redação de um plano político e técnico-científico tido como plano diretor das águas é de forma a garantir a elevada participação social e deve buscar elementos de uma formulação da política de gestão das águas no Brasil baseada principalmente na negociação política. Esta é a razão de ser dos comitês de bacia estaduais e federais, os usuários das águas e a sociedade civil organizada para a formulação de estratégias e ações técnicas adequadas, politicamente factíveis.

Tem-se constatação em OCDE (2015) de que há Planos de recursos hídricos, mas eles são mal coordenados e não chegam a ser colocados em prática, por falta de financiamento ou limitada capacidade acompanhamento e execução. Em diversos estados, a exemplo do Rio Grande do Sul, a carência deste suporte técnico tem resultado em planos de bacia com limitações na elaboração e execução. Ele, um instrumento de gestão ocupa lugar privilegiado na condução dos *policymakers*. Espera-se do Plano, conforme visto na Figura 2, um direcionamento para a implementação dos demais instrumentos de gestão e ainda direcione programas e ações nas suas circunscrições respeitando as escalas. Um plano genérico é menos conflituoso e mais fácil de ser referendado, todavia configura-se mais inócuo. Acaba não exercendo o papel de gestão. Um plano de recursos hídricos é a base técnica de referência para o sistema. Há de se pactuar o plano como base técnica de referência e não o enfraquecer como pactuação. O plano tem de ter impacto orçamentário no âmbito do órgão gestor. Tem de modificar a trajetória do órgão gestor pela consequência regulatória que a ele é atribuído e os servidores públicos e stakeholders abrangidos tem de sentir-se obrigados pela normativa que ele dita. O setor usuário

tem de ser levado a acreditar no sistema que elaborou o Plano. O Plano tem de ter um foco dentro da governabilidade da gestão de recursos hídricos. É nesta governabilidade que o Plano tem mecanismos de planejar, executar e lidar com agendas setoriais de saneamento, geração de energia, abastecimento público. A agenda da água é ampla e deve ser vista apenas como interfaces pois, não há mandato para constituir todas essas agendas num documento de gestão evitando perder o foco da governabilidade.

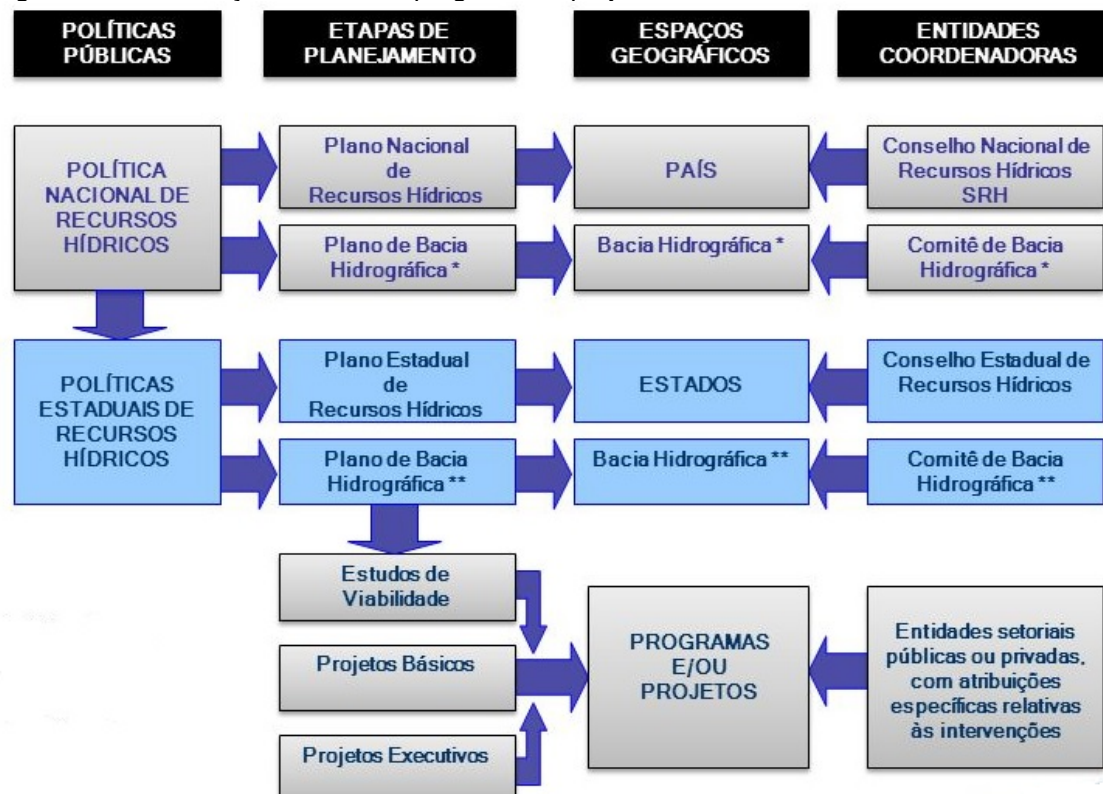
Um equívoco comum tem sido percebido na formulação de Planos de Recursos hídricos, é a formulação não respeitando a relação entre as diferentes escalas de elaboração, ver figura 3. Utilizando-se, assim das mesmas estruturas de diagnóstico e programática do nível federal para os Planos Estaduais e os Planos de Bacia Hidrográfica. Esse equívoco tem o intuito de angariar resultados muito parecidos, uma visão equivocada de pormenorizações. O processo de formulação do Plano de Recursos Hídricos tradicionalmente é constituído por três etapas: diagnóstico, prognóstico e plano de ações, este último, por meio de um processo participativo. Deve-se evitar diagnósticos demasiadamente aprofundados. No diagnóstico não se resolvem todas as lacunas.

O 1º Plano Nacional foi elaborado pela antiga Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para ter uma vigência do ano de 2006 ao ano de 2020, portanto 14 anos, contemporaneamente esta secretaria encontra-se no Ministério de Desenvolvimento Regional, em parceria com a Agência Nacional de Águas (ANA) e Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) , e contou com a participação de cerca de sete mil pessoas, por meio de oficinas e seminários realizados em todo o Brasil. É o documento orientador da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), formado por instituições no nível federal, dos Estados e Distrito Federal e das bacias hidrográficas.

O objetivo geral do PNRH é estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em qualidade e quantidade, gerenciando as demandas e considerando a água como elemento estruturante para implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável. Além do objetivo geral, o PNRH apresenta três objetivos estratégicos ou finalísticos, que devem ser alcançados por meio da implementação dos programas e subprogramas que integram a estrutura concebida, a saber:

- (i) melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e em quantidade;
- (ii) redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos críticos hidrológicos;
- (iii) percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante.

Figura 2 — Formulação de Planos, programas e projetos



Fonte: adaptado de Lanna (2001).

Trata-se de um instrumento essencial para coordenar as ações nas três escalas de gestão dos recursos hídricos. O atual PNRH foi aprovado em 2006 pela Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) nº 58, com horizonte temporal até 2020, definido a partir de cenários de planejamento. O documento traz metas de curto, médio e longo prazos e propõe a implementação de programas nacionais e regionais, bem como a harmonização e a adequação de políticas públicas, visando estabelecer o equilíbrio entre a oferta e a demanda de água. O objetivo é assegurar as disponibilidades hídricas em quantidade e qualidade para o seu uso racional e sustentável. O primeiro componente encerra ações programáticas voltadas para o ordenamento institucional da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos – GIRH, bem

como para os instrumentos da política de recursos hídricos, além de ações de capacitação e comunicação social. O segundo componente aborda as articulações intersetoriais, interinstitucionais e intrainstitucionais, centrais para a efetividade da gestão integrada dos recursos hídricos, tratando de temas relacionados aos setores usuários e aos usos múltiplos dos recursos hídricos. O terceiro componente expressa ações em espaços territoriais cujas peculiaridades ambientais, regionais ou tipologias de problemas relacionados à água conduzem a um outro recorte, onde os limites não necessariamente coincidem com o de uma bacia hidrográfica, e que necessitam de programas concernentes à especificidade de seus problemas (Situações Especiais de Planejamento).

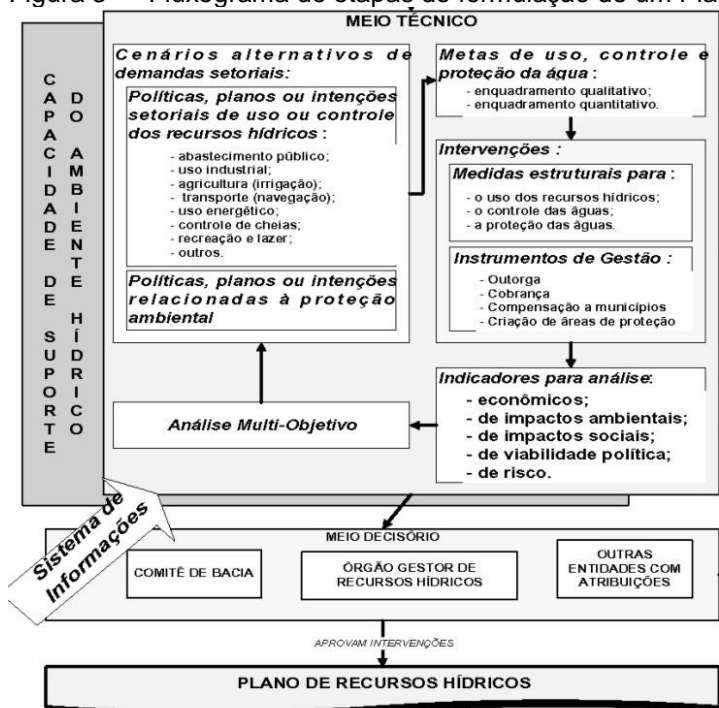
O documento passou por duas revisões, que estabeleceram prioridades para os ciclos 2012-2015 e 2016-2020. Considerando o art. 3º da Resolução no 58, de 30 de janeiro de 2006, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que estabelece que o PNRH deverá ser revisto a cada 4 anos, para orientar a elaboração dos Programas Plurianuais-PPAs federal, estaduais e distrital, bem como seus respectivos orçamentos anuais. Atualmente, o PNRH está em seu último ciclo de implementação e teve suas prioridades, Ações e Metas prorrogadas para 2021 pela Resolução nº 216, de 11 de setembro de 2020. O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH), com a participação e apoio técnico da ANA e em articulação com o Conselho Nacional de Recursos , elaborou o segundo Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH 2022-2040), mediante uma estratégia participativa, envolvendo os diversos atores do SINGREH e interessados na agenda de recursos hídricos O Plano federal deve dialogar com bacias integradas (aquelas que abrangem dois ou mais estados, exemplo Rio Uruguai e Rio Mampituba). Os planos estaduais devem dialogar com as bacias hidrográficas estaduais.

A Agencia Nacional de Águas (ANA) é autarquia federal e assumiu as funções de órgão gestor dos recursos hídricos de domínio da União no ano de 2000. Em 2019 deslocada da estrutura do Ministério do Meio Ambiente e integrada à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Órgão federal com status de Agência, criada em 2000, um papel que a ela compete é o processo de planejamento de recursos hídricos a resguardar e promover a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97) coordenando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em sua atribuição a ANA promove o arranjo institucionais previstos (CNRH,

comitês de bacias hidrográficas, agências de água e órgãos e entidades federais, estaduais e municipais) primando por meio de instrumentos de gestão entre eles a gestão descentralizada e participativa deverá reduzir a poluição dos rios e solucionar os principais conflitos existentes entre usuários. No âmbito federal e fomentando os cenários regionais a Agência Nacional de Águas tem a contribuir para o aperfeiçoamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos, especialmente no que diz respeito a abordagens metodológicas, diagnósticos, prognósticos e formulações de programas a ele pertinentes.

A Construção de consensos sociais, usados no estabelecimento objetivos e definição de planos de intervenção - como os planos de recursos hídricos, cujos objetivos se refletem na estrutura e classificação da água corpos, indicando objetivos para a água qualidade - consensos que requerem institucionais modelos de gestão compartilhada de responsabilidades entre o Estado e demais agentes da sociedade. (PORTO; LOBATO, 2004, p. 114).

Figura 3 — Fluxograma de etapas de formulação de um Plano de Recursos Hídricos



Fonte: adaptado de Lanna (1999 *apud* NEVES, 2004).

Ao contrário do que ocorre na esfera Federal, por intermédio da ANA formulando relatórios de conjuntura e sistematizando encontros de órgãos colegiados e revisão periódica dos Planos Nacionais sem a necessidade de chancela do Congresso Nacional, o Estado do Rio Grande do Sul na sua pactuação social tem de encontrar a aprovação do Plano na sua casa Legislativa. É a lei de recursos hídricos,

se esta em suas *alíneas* prevê, o plano deve ser aprovado na forma de uma Lei, o que deve passar também pela Assembleia Legislativa. O Sítio de internet da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do RS (SEMAI-RS) descreve o objetivo do seu PERH como a proposição, execução e atualização do PERH é um dos objetivos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH) e compete ao Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento (DRHS) a coordenação e o acompanhamento da execução do PERH. O 1º Plano Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, elaborado entre 2006 e 2014, foi instituído pela Resolução CRH nº 141, de 21 de março de 2014. Este Plano está em processo de atualização, tendo como diretrizes principais o caráter estratégico e a transparência das informações, visando garantir o alinhamento das expectativas dos envolvidos.

## 8 METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA

Como técnica de pesquisa, este trabalho lança mão de análise documental, acompanhamentos das webconferências de Reuniões do conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CRH/RS), inscrição de imersão na temática por meio de curso online chamados de Webinar e a observação participante. Por ocasião do prolongado período de Pandemia da SARS-COVID19 (2020-2022) notou-se modificação de hábitos na esfera administrativa pública. Não fora possível agendar entrevistas ou agendamentos diversos para coleta de dados, ocasião das práticas de distanciamento social regulamentados por normas sanitárias nesse período. A coleta de dados qualitativos e levantamento exploratório das informações tiveram um eixo de busca: foi demandada por meio de mecanismos da Lei de Acesso à Informação (LAI-RS) e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Sobre as considerações éticas a respeito deste trabalho, este utilizou como fonte de pesquisa apenas dados secundários e de domínio público.

Desta maneira, busca-se identificar os meios construídos para a formulação do Plano diretor de recursos hídricos da política pública estadual ao longo do tempo. O estudo de caso tem como proposta entender a formulação de um plano político e técnico-científico. A pesquisa exploratória engloba análise documental dos anos de 2006 ao início do ano de 2022. Esse recorte temporal foi escolhido por ser o período de vigência e abrangência das discussões de formulação coincidente com o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

O mesmo possui o viés qualitativo, tendo em vista que o propósito não é contabilizar quantidades como resultado, mas sim interpreta-los com o objetivo de compreender o comportamento de determinados atores, ou seja, as condições que o governo dispõe de realizar um instrumento de política pública e como isto impacta no momento da formulação entendendo as particularidades, e investigando o porquê de certos acontecimentos e suas relações.

Neste trabalho se objetiva analisar a formulação do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul. Como já dito, interessa investigar as capacidades burocráticas e relacionais do Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento (DRHS). Para tanto foi examinado o órgão executivo de águas e os aportes do Conselho de Recursos Hídricos (CRH); a, especificamente a influência na

sociedade civil para formular o referido plano, em compasso com a nova atualização do Plano Nacional de Recursos Hídricos.



## **9 FORMULAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO RGS: ANÁLISE DOS ATORES**

O Rio Grande do Sul como ente subnacional percebe a formação de uma agenda favorável ao assunto e cria sua discussão estadual. Durante este período, o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul foi governado por quatro gestões políticas diferentes, mas que mantiveram o seu funcionamento como um processo de escolha de demandas. Tal proposição é capitaneada por Relatórios de censos administrativos de Órgãos de acompanhamento e controle da Política Nacional de Recursos Hídricos. Um destes relatórios é o Relatório Síntese das Informações de 2003 uma publicação do Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Recursos Hídricos no Brasil –SIAPREH da Secretária de Recursos Hidricos do MMA-Brasil. O objetivo do Siapreh era reunir as informações sobre as entidades do Singreh, levantadas por meio de questionamentos precisos, com vistas a acompanhar o desenvolvimento do processo de implementação da política de recursos hídricos. O SIAPREH possibilita a definição de cenários e tendências, a identificação de fragilidades e o compilamento das informações em diversos agrupamentos.

O estudo elaborado pelo Banco Mundial e a redação de uma série de relatórios informativos, no ano de 2018, demonstrou ser o Estado do Rio Grande do Sul com uma complexidade média ou intermediária de gestão, tal quesito é vinculado a robustez do órgão de gerenciamento e em seu ato constitutivo disponha de serviços de gestão a serem implementados por um corpo técnico mínimo com ênfase ou especialização em recursos hídrico onde se afirma ter aprimorar-se para lidar com a crescente complexidade da gestão das águas no estado. Tenderia a observar a entrada em operação do Sistema de Outorga d'água do Estado do Rio Grande do Sul no seu módulo de análise. De 2016 a 2018 diálogos de gestão foram realizados para compreender a necessidade de descentralizar a análise dos processos de Outorga de Recursos Hídricos, um dos instrumentos da Lei Estadual 10350/94. Esta descentralização de análise tornaria o fluxograma institucional com ramificações complexas e modificaria a hierarquia funcional com mais postos e cargos. Em ANA (2018) nas considerações do relatório que fora confeccionado com auxílio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o gerenciamento administrativo do Estado do Rio Grande do Sul apresentava fragilidades de boa administração dos recursos

hídricos detalhando por falta estrutura física e logística; Vulnerabilidade a ingerências políticas; Baixa articulação; Falta controle de suas atividades e distanciamento do problema. O Siapreh, Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Recursos Hídricos no Brasil, constituiu-se num conjunto de dados e informações que são levantados periodicamente junto às entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - Singreh. O objetivo do Siapreh era reunir as informações sobre as entidades do Singreh, levantadas por meio de questionamentos precisos, com vistas a acompanhar o desenvolvimento do processo de implementação da política de recursos hídricos.

Dadas as características do sistema e a natureza das informações que contém, o Siapreh possibilitava a definição de cenários e tendências, a identificação de fragilidades e experiências exitosas e o compilamento das informações em diversos agrupamentos que se ajustam aos interesses dos diversos entes do SINGREH bem como ao monitoramento e avaliação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos- SINGREH, por meio do Sistema de Acompanhamento da Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos – SIAPREH; apoio aos estados na construção de seus planos de recursos hídricos e implementação de ações relacionadas com educação ambiental, formação e capacitação em gerenciamento de recursos hídricos; promoção da integração da Política de Recursos Hídricos com a Política de Meio Ambiente;

O SIAPREH, por sua vez, foi uma tentativa de constituir-se em um conjunto de dados e informações a serem levantados periodicamente junto às entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Seu objetivo era o de sistematizar informações sobre o funcionamento dos integrantes do SINGREH e não o de apresentar informações físicas das bacias hidrográficas, já que essas últimas estão a cargo do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), instituído pela Lei Federal n. 9433/97, sob responsabilidade da Agência Nacional de Águas. Embora tenha sido iniciada a proposição de um sistema de acompanhamento e conseguido elaborar três relatórios entre 2001 a 2006, não há informações atualizadas sobre a continuidade desse acompanhamento. Este arcabouço de sistema de informação voltados a capacitação funcional e às capacidades burocráticas foi descontinuado pelo MDR e pela ANA havendo para isto a confecção de Relatórios de Conjuntura da ANA e estudos outros tais como em Banco Mundial (2018) que substituíram o SIAPREH.

No ano de 2007 iniciaram-se as consultas aos comitês de bacia e a sociedade civil organizada para redação do primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos e a contratação de consultoria técnica para elaborar os estudos técnico-científicos de embasamento ao caráter de plano diretor atribuído às negociações:

O processo de planejamento de recursos hídricos indica a existência de múltiplos interesses setoriais e múltiplos objetivos a serem perseguidos, de ordem econômica, financeira, ambiental, social e de minimização de riscos de eventos hidrológicos críticos. Além disso, indica a necessidade da busca de soluções de compromisso entre os diversos interesses setoriais e os diversos objetivos (LANNA, 1999 *apud* NEVES, 2004, p. 44).

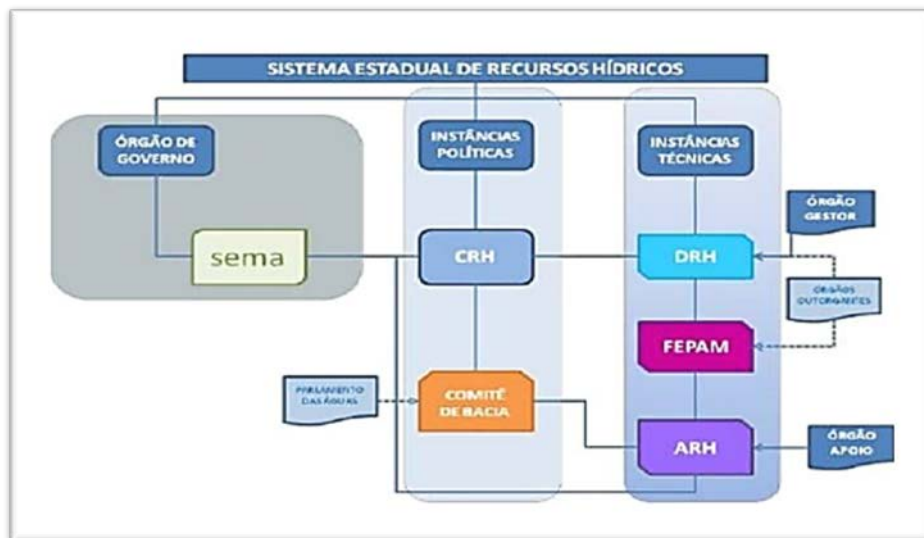
## 10 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Nesta seção do trabalho são apresentados e discutidos os atores do processo de formulação do plano estadual de Recursos Hídricos. Todos os atores da formulação estão compreendidos dentro do SERH como instituições ou colegiados que são, sobretudo, na base do sistema e na principal instância de participação social com a continuidade da criação dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (CBH), resultando na instalação da totalidade do quadro de CBHs do Estado.

A Lei Estadual 10.350, de 30 de dezembro de 1994 determinou os objetivos e princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos. A legislação distinguiu a água como um bem público, finito, dotado de valor econômico e define que a sua administração será descentralizada e participativa. Para tanto, estabeleceu um arcabouço institucional ou Matriz Institucional constituído pelos seguintes atores sociais: Conselho de Recursos Hídricos (CRH), Departamento de Recursos Hídricos (DRH), Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas (CBH), Agências de Região Hidrográfica (ARH) e Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler. O SERH presente no ordenamento legal do Estado do Rio Grande do Sul desde o início da década de 1980 e reafirmado na Lei n. 10.350/94, lei águas do estado traz consigo uma estrutura de secretárias de estado e instituições e órgãos deste Sistema. Marques *et al.* (2018), Meier (2016) e Maier (2021) descrevem a estrutura a começar na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMAI-RS), órgão político administrativo, tendo como órgão principal o Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento (DRHS-RS). O Decreto nº 54.550, de 2 de abril de 2019, dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura, na qual o Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento (DRHS) está inserido (RIO GRANDE DO SUL, 2019)

## 10.1 A SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA (SEMAI-RS)

Figura 4 — Estrutura do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: adaptado de ANA (2018).

A Secretaria de Meio Ambiente do Estado do RS (SEMA) foi constituída em 1999, e no ano 2000 aglutinou em sua estrutura os órgãos do SERH com a finalidade de coordená-los, sendo este um importante marco para a gestão dos recursos hídricos, figura 4. Em ANA (2018), no ano de 2015, a pasta recebeu a nova denominação de Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA) a partir da Lei no 14.733, de 15 de setembro de 2015 e novamente em janeiro de 2019 a SEMA-RS é remodelada pela Lei Estadual nº 15.246/2019 e passa a contar com a área de Infraestrutura em que entre suas competências estão:

- 1) atuar como órgão central e coordenador do Desenvolvimento Sustentável e de Proteção Ambiental do Estado, garantindo a transversalidade do tema ambiental nas políticas públicas e ações do Governo;
- 2) coordenar a política estadual de recursos hídricos, em conformidade com o Plano Estadual de Recursos Hídricos e com os planos específicos das bacias hidrográficas, inclusive as reservas subterrâneas, nos limites de sua competência;
- 3) atuar como órgão de integração do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e coordenar políticas de desenvolvimento sustentável de bacias hidrográficas (RIO GRANDE DO SUL, 2019)

## 10.2 O DEPARTAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO

Para demonstrar a estrutura do DRHS-RS é utilizada a concepção dada por ANA (2018) onde trata-se de coordenar a formulação, a implementação, a avaliação e a atualização, bem como a compatibilização da Política Estadual de Recursos Hídricos e da Política Estadual de Gestão de Riscos de Desastres Naturais. Possui duas divisões estruturadas: a DIOUT, que trata da outorga pelo uso da água e a implantação do Sistema de Outorga; e a DIPLA, responsável pelas ações de planejamento, pela rede de monitoramento hidrometeorológico e pela Sala de Situação que faz aferições e previsões de eventos e efeitos meteorológicos. A DIPLA é elencada como a coordenação do PERH dentro da estrutura de DRHS e SEMAI-RS. É nesta Divisão de Planejamento onde planos de Bacia Hidrográfica são aferidos e aprovados e este *know-how* é utilizado para as ações de planejamento e formulação do PERH-RS

O DRHS-RS foi constituído pela lei estadual 10.350/94, alterada posteriormente pela lei estadual 11.560/2000 -onde o legislador conferiu ao CRH-RS instancia deliberativa superior e o assessoramento técnico, deste, conferido ao DRHS - como órgão da administração pública direta estadual e disto sua interlocução é direta com o Poder Executivo, responsabilidade imediata pelas atividades administrativas. Todavia não possui autonomia administrativa e financeira, seu orçamento é vinculado ao à esferas política das qual fazem parte. É um órgão de gerenciamento e levantamento institucionais em Órgãos regionais de Recursos Hídricos publicado por Marques et al (2018) contava com quarenta e quatro servidores técnicos destes, dezoito efetivos e vinte e seis temporários. No decurso histórico de sua constituição como Departamento, o DRHS-RS utiliza-se de Termos de Cooperação Técnica para suprir-se de pessoal técnico especializado, por tempo determinado, nas áreas de hidrologia e geologia. Estes Termos de Cooperação Técnica são exarados principalmente com a Companhia Rio Grandense de Saneamento (CORSAN) e a Secretaria de Estado da Agricultura. A comprovar tal afirmação elenca-se os Decretos Legislativos nº 7.583/1995 e nº 7.813/1996 e mais recentemente o Decreto Estadual nº. 51.796/2014 institui Força Tarefa para atuar no âmbito das Secretarias da Agricultura, Pecuária e Agronegócio e do Meio Ambiente onde se queria auxiliar na análise do passivo existente no Cadastro de Usuários de Água e dos pedidos de outorga de uso de água no Estado do Rio Grande do Sul, de competência do

Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria – DRHS da SEMA. Este último termo de Cooperação técnica emprestou oito servidores efetivos como cooperação de quatro anos de exercício no DRHS. É de compreensão de que estruturas da administração direta têm um papel mais focado na elaboração de políticas públicas e coordenação do sistema de gestão, exemplo disso é o PERH. O que ocorre é, a princípio, deve-se priorizar o reforço de recursos humanos, em quantidade mínima adequada às condições de funcionamento, frente às suas atribuições e desafios. Os benefícios do quadro permanente são vários: independência técnica; estabilidade do servidor; menor vulnerabilidade política do órgão; permanência de uma estrutura mínima que conduza uma política de Estado (e não de Governo).

Em 2021, a Portaria SEMA Nº 142, de 27 de julho de 2021 institui um Grupo de Trabalho, vinculado ao Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento, com o objetivo de executar e articular as atividades para atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul. O Grupo de Trabalho criado será composto por uma equipe executiva e uma equipe de articulação por servidores públicos à disposição do DRHS-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Compete ao Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento: elaborar o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos através da compatibilização das propostas encaminhadas pelos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica com os planos e diretrizes setoriais do Estado, relativos às atividades que interferem nos recursos hídricos; coordenar e acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, em especial: o propor ao Conselho de Recursos Hídricos (CRH) critérios para a outorga do uso da água dos corpos de água sob domínio estadual e expedir as respectivas autorizações de uso; o regulamentar a operação e uso dos equipamentos e mecanismos de gestão dos recursos hídricos, tais como redes hidrometeorológicas, banco de dados hidrometeorológicos e cadastros de usuários das águas; o elaborar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Estado para apreciação pelos Comitês, na forma do Artigo 19, IV, com vista à sua divulgação pública;

### 10.3 O CONSELHO DE RECURSOS HÍDRICOS DO RIO GRANDE DO SUL

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul foi instituído pela Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, e regulamentado pelo Decreto nº 36.055, de 4 de julho de 1995, posteriormente alterado pelo Decreto nº 40.505, de 8

de dezembro de 2000, e pelo Decreto nº 53.484, de 22 de março de 2017. Desde a Lei 11.560/2000 é o órgão deliberativo superior do Sistema, deve responder pelos conflitos de água em última instância, sendo formado por um colegiado composto de Secretarias de Estado, Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e, mediante convite, por representantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Atualmente o CRH conta com 31 conselheiros, entre titulares e suplentes, divididos entre secretários de Estado, Casa Civil e Militar, e Sistemas Nacionais de Meio Ambiente e Recursos Hídricos conforme o Decreto no 54.614 de 3 de maio de 2019 e representantes dos CBHs. A Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – (FEPAM) participa do Conselho de Recursos Hídricos como convidada.

O CRH funciona com regularidade, mediante reuniões plenárias bimestrais, em caráter ordinária. Suas duas Secretarias Executivas desempenham suas atividades básicas: uma que trata das questões instrucionais e administrativas e outra que administra o Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos do estado (FRH-RS), em consonância com o definido no art. 11 do Decreto Estadual nº 33.282/1989, que determina que o FRH-RS será administrado pelo CRH-RS. Como competências o CRH-RS tem, dentre outras: I-Propor alterações na Política Estadual de Recursos Hídricos a serem encaminhadas na forma de proposta de Projeto de Lei ao Governador do Estado; II- Opinar sobre qualquer proposta de alteração da Política Estadual e Recursos Hídricos; III- Appreciar o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos previamente ao seu encaminhamento ao Governador do Estado e acompanhar sua implementação; IV- Aprovar os relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos do Rio Grande do Sul.

#### 10.4 COMITÊS DE GERENCIAMENTO DE BACIA HIDROGRÁFICA

Os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (CBHs) são organismos colegiados do sistema de gerenciamento de recursos hídricos (SERH), compostos por representantes dos poderes públicos estadual e federal, dos usuários de água e da sociedade civil organizada, que discutem, negociam e deliberam sobre a gestão das águas, utilizando-se de instrumentos de gestão e estratégias de negociação em favor da promoção dos usos múltiplos da água de maneira sustentável. Em ANA (2011) os comitês de bacia hidrográfica diferem de outras formas de participação previstas nas



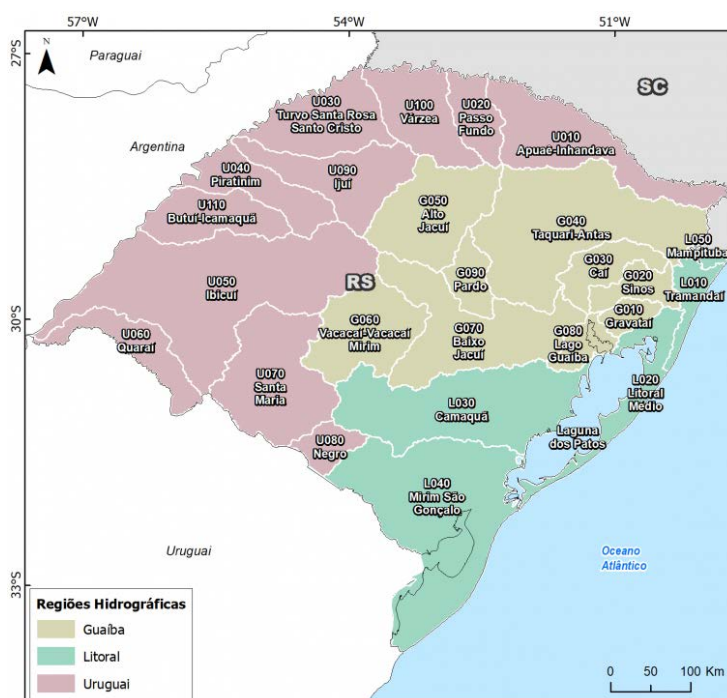
demais políticas públicas, pois têm como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água fazendo isso de forma compartilhada com o poder público. O espaço em que representantes da comunidade de uma bacia hidrográfica discutem e deliberam a respeito da gestão dos recursos hídricos compartilhando responsabilidades de gestão com o poder público. O comitê passa, então, a definir as regras a serem seguidas com relação ao uso das águas. Aos órgãos gestores de recursos hídricos cabe fazer que essas regras sejam postas em prática por meio do seu poder de regulação.

O Comitê define as regras a serem seguidas com relação ao uso das águas. Aos órgãos gestores de recursos hídricos cabe fazer que essas regras sejam postas em prática por meio do seu poder de regulação devem ser definidas metas de racionalização de uso para aumento de quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, bem como os programas e os projetos destinados ao atendimento dessas metas. No plano são definidas também as prioridades para outorga de direito de uso da água, estabelecidas as condições de operação dos reservatórios, além de orientações e regras a serem implementadas pelo órgão gestor de recursos hídricos na concessão das outorgas. No plano também estarão as diretrizes e os critérios para cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Enfim, o plano, como principal instrumento de deliberação do comitê, reúne as informações estratégicas para gestão das águas na respectiva bacia hidrográfica.

A principal competência de um comitê é a de aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica. Esse plano, cujo conteúdo mínimo encontra-se definido no artigo 7º da Lei nº 9.433/1997 e regulamentado pela Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de 2001, constitui-se no instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos cuja prerrogativa legal é exclusiva do comitê. O plano funciona como instrumento que orienta os usos das águas da bacia. É construído a partir de bases técnicas que avaliam: 1) condições de disponibilidades e de demandas de água; 2) repercussões das demais políticas públicas sobre as águas; 3) prospecção futura dos usos; 4) propostas para criação de áreas sujeitas a restrições de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (áreas de recargas de aquíferos e de nascentes, por exemplo); e 5) programas e projetos a serem implementados para solução física e para ações reguladoras que garantam o cenário pretendido pelo comitê para determinada bacia. O comitê é o primeiro órgão administrativo a ser acionado em situação de conflito pelo uso da água. Caso o conflito não seja dirimido pelo comitê ou caso a decisão não atenda a alguma das partes

envolvidas, cabe recurso ao Conselho de Recursos Hídricos pertinente, como segunda instância administrativa, hierarquicamente superior ao comitê. No Rio Grande do Sul, a composição dos membros dos CBHs deve estar distribuída na seguinte proporção 40 por cento são representantes dos usuários das águas; 40 por cento representantes da população da bacia hidrográfica e 20 por cento representantes dos órgãos da administração direta federal e estadual. Todas as bacias hidrográficas gaúchas já possuem seus Comitês implantados, que atuam de diferentes formas. Cada comitê possui um quantitativo diferente de membros, definidos conforme seu Decreto de Criação e alterações. Isso se deve à diferente organização social, política e econômica de cada região, buscando assim representar da melhor forma possível os interesses de cada bacia hidrográfica do Estado. Nestes 25 CBHs, figura 5, há um total de 984 membros, sendo 396 representantes dos usuários da água, outros 396 representantes da população da bacia e 192 representantes dos órgãos estaduais e federais.

Figura 5-Bacias Hidrográficas e Regiões Hidrográficas do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Adaptado de Site da CORSAN

## 11 A CONSTRUÇÃO SOCIAL PARTICIPATIVA DE PLANOS ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ao iniciar a década de 1980, e todas as demandas sociais hídricas debatidas na introdução deste trabalho de pesquisa, o poder Executivo aprovou na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALRS) o Decreto Estadual nº 30.132/1981 regulamentando nele, pela primeira vez, o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), é no SERH que se organizam todas as instituições e pactuações para com a política de recursos hídrico, e, neste mesmo regulamento foi considerado a norma legal em que primeiro se definiu e previu a elaboração de um PERH. Na Constituição Estadual de 1989 (CE/89) do Rio Grande do Sul foi incluído um artigo instituindo o SERH, adotando a bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e definindo critérios de outorga de uso e tarifação da água, ressaltando o objetivo de promover a melhoria da qualidade dos recursos hídricos e regulamentar os usos da água. No Decreto Estadual n. 30.132, de 13 de maio de 1981, abaixo relacionado, também foi concebido o que vem a ser hoje o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH-RS):

Organiza o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e cria o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de atribuição que lhe confere o artigo 66, item VII, da Constituição Estadual, e tendo presente o que dispõem o artigo 5º do Decreto nº 19.801, de 8 de agosto de 1969 e o Decreto nº 20.818, de 26 de dezembro de 1970,

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído o Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

Art. 2º - São objetivos do Sistema Estadual de Recursos Hídricos:

- a) Propor a política estadual de recursos hídricos;
- b) Propor o Plano Estadual de utilização dos recursos hídricos;
- c) Propor normas para utilização, preservação e recuperação dos recursos hídricos estaduais;
- d) Instituir mecanismos de coordenação e integração do planejamento e da execução das atividades governamentais no setor hídrico;
- e) Promover estudos e projetos sobre o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos estaduais;
- f) Compatibilizar a política estadual com a política federal sobre a utilização dos recursos hídricos no Estado.

Art. 3º - Prioritariamente, o Sistema promoverá a integração dos programas e atividades governamentais de:

- a) abastecimento urbano;
- b) controle de cheias;
- c) irrigação e drenagem;
- d) pesca;
- e) transporte fluvial e lacustre;
- f) aproveitamento hidroelétrico;

g) meio ambiente.

Art. 4º - Fica criado o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul que se constitui na Central do Sistema conforme previsto no inciso I, art. 3º, do Decreto nº 20.818, de 26 de dezembro de 1970 [...] (RIO GRANDE DO SUL, 1981).

Em 2020, este pioneiro Decreto estadual organizador do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH) teve revogação total pelo Decreto 55296/2020. Tal norma revogadora não fora uma norma específica e sim uma norma geral revogadora de inúmeros outros Decretos.

Na Constituição Estadual de 1989 do Rio Grande do Sul, o artigo 171 institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, adotando a bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e definindo critérios de outorga de uso e tarifação da água, ressaltando o objetivo de promover a melhoria da qualidade dos recursos hídricos e regulamentar os usos da água.

Para demonstrar a postura de que a organização administrativa dos Recursos Hídricos esteve na pauta de poder e articulação institucional nos anos 1980 fora aprovada uma outra normativa, desta vez Lei Ordinária que mais uma vez previa a formulação de um Plano Estadual de Recursos Hídricos como um instrumento de lei e que Lanna (2007) observa que o Plano Estadual descrito não foi cumprido pois os técnicos do Executivo não viam clareza de natureza, conteúdo e forma de elaboração deste Plano. A Lei n. 8.735, de 4 de novembro de 1988, segue abaixo descrita.

Estabelece os princípios e normas básicas para a proteção dos recursos hídricos do Estado e dá outras providências.

PEDRO SIMON, Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 66, item IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Os recursos hídricos do Rio Grande do Sul são patrimônio da coletividade; todas as pessoas e o Poder Público, em especial, têm o dever de protegê-lo.

Art. 3º - São objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos:

I - garantir a integridade dos recursos hídricos, compatibilizando os diferentes usos da água com primazia para as primeiras necessidades da vida;

II - proteger especialmente os pontos de captação de água para o abastecimento público;

III - coibir toda e qualquer atividade que possa degradar a qualidade da água;

IV - assegurar a efetiva integração dos planos, programas e ações dos diferentes órgãos setoriais relativos ao aproveitamento dos recursos hídricos;

V - prestar assistência e colaboração aos municípios, fortalecendo sua atuação no campo da preservação dos recursos hídricos.

Art. 4º - Para a implementação dos objetivos mencionados no artigo anterior, o Poder Executivo:

I - elaborará o Plano Estadual de Utilização dos Recursos Hídricos;

II - proporá as normas para a utilização, preservação e recuperação dos recursos hídricos, bem como para o controle e fiscalização das atividades com eles relacionadas;

III - instituirá mecanismos de coordenação e integração do planejamento e da execução das atividades governamentais no setor hídrico;

IV - promoverá estudos e projetos sobre o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos estaduais;

V - compatibilizará a política estadual com a política federal sobre a utilização dos recursos hídricos no Estado;

VI - criará estruturas adequadas visando a institucionalização da participação comunitária para a preservação dos recursos hídricos;

VII - instituirá a contribuição pela utilização da água nas atividades econômicas.

Art. 5º - O Poder Executivo atenderá ao disposto no artigo 4º, I, no prazo de 90 dias a contar da publicação desta Lei.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário. (RIO GRANDE DO SUL, 1988).

Todavia para que haver um efeito do SERH a lei estadual 10350/1994, como fora referido e regulamentadora do Artigo 171 da Constituição Estadual, sendo ela uma lei e específica e amplamente pactuada nas esferas políticas, instituiu instrumentos de gestão de recursos hídricos, dando a esta lei características de operacionalidade. Um destes instrumentos, o Plano de Recursos Hídricos, é de territorialidade regional. Sua formulação requer a conjugação de reuniões consultivas e deliberativas de colegiados, da burocracia governamental e associações de classe para pactuar um documento final. Desde a sanção do governador em 1994 até meados do ano de 2014 houve a contratualização de empresas de notório saber técnico para a realização de prognósticos técnico-científicos.

### 11.1 ESTABELECIMENTO DE CONSENSOS SETORIAIS

O estabelecimento de consensos setoriais em instancias participativas pode ter sido prejudicado no plano político, as pactuações foram retiradas da agenda de *policymakers*. O repositório digital de notícias da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul (SEMAI-RS) no ano de 2006 demonstram encontros técnicos de sensibilização para o PERH que seguem, após, uma linha do tempo de *gestão política*. A proposta aprovada pelo CRH é que os encontros tivessem como temas os usos da água ou aspectos temáticos da gestão de recursos hídricos e do desenvolvimento regional. Os temas propostos são agrupados por semelhança de interesses e os eventos devem ser realizados em instituições parceiras que colaborem com a divulgação e possibilitem o chamamento dos atores envolvidos com o tema. Os

encontros foram organizados como oficina, com um bloco inicial de apresentações, seguido de debates sobre a ementa dos programas de ações proposta. As respostas e as contribuições aos programas propostos foram devolvidas no próprio evento, e poderia haver novas contribuições até a data do Seminário Final (que não foi realizado), do mesmo modo que foi trabalhado nos eventos de discussão de Cenários.

Parte-se da agregação de esforços de secretários da pasta e Conselho de Recursos Hídricos do Estado (CRH-RS) junto aos presidentes dos comitês de bacias hidrográficas (CBH). A própria proposição das atividades chama para o “exercício da participação e da representação social”. As reuniões de pactuação e as de apresentação de parâmetros técnicos-científicos tenderam a ser por setor de grupos de interesse (setor elétrico, agricultura irrigada e saneamento).

Em Ferraz e Sobral (2001) constata-se a perspectiva da rivalidade de abordagens para organizar um Plano diretor de Águas. Nelas há a preocupação de que não se representam os aspectos e impactos ambientais relacionados ao ordenamento legal de meio ambiente em si. Há outras proposições de redação que consideram os recursos hídricos independentes de qualquer modelo de desenvolvimento regional.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH e os diversos Planos de Bacia não trazem para discussão com a sociedade a criação de novos espaços com fins de preservação do ecossistema, de manutenção da biodiversidade e de conservação da beleza cênica. Os Planos de recursos hídricos são planos diretores de longo prazo a serem elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País, contendo, entre outros aspectos, o diagnóstico da situação atual, as medidas, projetos e planos a serem implantados para o aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis e propostas para criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos. (FERRAZ; SOBRAL, 2001, p. 2).

O primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos (1º PERH-RS) começou a ser negociado com os setores/temas a partir de 2006 estendendo-se por duas gestões políticas até o final de 2014. Em Relatório do Banco Mundial publicado em 2018 há dados de que o Plano aguardava aprovação Legislativa contudo outros dados sugerem ter sido suficiente a aprovação e consolidação pelo Conselho de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul (CRH-RS). O PERH-RS é a tradução, um inventário dos usos presentes e dos conflitos resultantes, dos objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos em metas a serem alcançadas em prazos definidos. Na formulação do PERH, a sociedade participa através de representantes no SERH,

e deste Sistema Estadual cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas exercer a participação comunitária no Sistema Estadual de Recursos Hídricos, cabendo a essa instância descentralizada e participativa o papel principal de efetivar a participação da sociedade tanto no processo de elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, quanto nos respectivos Planos de Bacia, que serão envolvidas no processo de participação e mobilização social por meio de apresentações, reuniões, consultas e oficinas.

Não há como desenvolver um processo de formulação para o Plano Estadual de Recursos Hídricos, senão, por meio da efetiva participação social, materializada ou organizada através da atuação dos vinte e cinco Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. Como definição inicial e principal, o Grupo de Coordenação estabeleceu que o processo de construção do PERH esteve apoiado pela participação ampla dos diferentes grupos que compõem a sociedade gaúcha, de forma a garantir dois importantes produtos: resultará de um acordo político sobre uma base de informações técnicas e, considerará a água como elemento natural capaz de potencializar o desenvolvimento social e econômico sustentável do RS. Buscou-se que a sociedade gaúcha, através das suas diferentes estruturas de organização e de seus diferentes grupos de interesse, participasse da montagem e da definição de diretrizes e ações prioritárias que integram o Plano Estadual de Recursos Hídricos, na medida em que conseguisse perceber a dimensão do Plano segundo esses mesmos interesses.

Nos anos de 2006 e 2014 foram realizadas quatro apresentações públicas regionalizadas em cada ano, respeitando critérios de dispersão espacial no âmbito do Estado com vistas a facilitar o afluxo de participantes e de contar com o apoio local e regional dos Comitês mais próximos. Os quatro locais selecionados atenderam, ainda, a dois outros requisitos: serem sedes de Comitês e estarem distribuídos nas três Regiões Hidrográficas. Nesse evento, ficou claro à Comissão de Coordenação que a participação dos Comitês na construção do PERH deveria ser reforçada, uma vez que além do preceito legal quanto à participação dos Comitês, esses constituíam a instância de representação mais legítima e adequada à construção do Plano. Foram previstos 10 Encontros Temáticos e mais um Evento Final.

Dos 11 eventos previstos, apenas 03 três primeiros foram desenvolvidos, sendo 02 deles operacionalizados pela consultora (SEMA e FETAG) e o terceiro foi articulado pelo DRH/SEMA, e não contou com a participação da ECOPLAN. Os

demais eventos não foram realizados por dificuldades de mobilização em plena época de estiagem (verão 2011 – 2012), seguida o encerramento do contrato, em abril/2012.

A base para todas as instâncias de representação social encontra-se no binômio usuários de água/representantes da sociedade, ator fundamental da formação dos Comitês, conforme estabelecido pela legislação. Pode-se assim dizer que no cerne da representação social quanto à elaboração do PERH tem-se como núcleo os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. Neste contexto, outro binômio é estruturante do processo de construção do PERH: representação/participação.

As autoras Meier e Foletto (2011) consideram ser a compatibilização de desenvolvimento social e econômico sustentável na proteção do meio ambiente na formulação e implementação do Plano devido ao fato de harmonizar os planos de bacia hidrográficas quando estes estão disponíveis. Quando não estão o Plano Estadual supre lacunas momentâneas. Ainda segundo elas, o PERH é um acordo a respeito do planejamento de Bacias Hidrográficas do RS. Um instrumento estratégico de diretrizes gerais e de elaboração participativa das populações das regiões Hidrográficas que no RS são três regiões.

A temática político-administrativa surgida no ano de 2006 tendo incursões em 2009, mas, ficara estagnada por descontinuidades de apoio técnico e gerencial nos entremeios de Secretarias de Estado. A partir do início de 2014 este instrumento de planejamento que teve destaque nas discussões do Conselho de Recursos Hídricos. O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) começou a aflorar nas plenárias do CBH, a partir de informações vindas do DRH, que geraram diversas discussões e contribuições ao PERH. Uma empresa com *expertise técnico-científica, escolhida por certame licitatório*, foi a empresa que executou a construção dos cenários e parâmetros de meio ambiente e engenharia de águas e, o Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento foi o responsável por seu acompanhamento e aferições. Os recursos provinham ou do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, ou eram aportes da União com contrapartidas do Estado do Rio Grande do Sul. Em 2014 foram propostas quatro audiências públicas em cidades polo do estado do Rio Grande do Sul, cidades estas representativas dos mais importantes CBHs do Estado. Sabe-se ser a formulação do 1º Plano Estadual de Recursos Hídricos um compromisso firmado com o Programa Progestão da ANA. Nesta Agência Nacional há todo um escopo de auxílio aos Estados e até mesmo quaisquer Comitês de Bacias Hidrográficas que necessite



suporte metodológico para formulação de um Plano. Nestas conduções, há um esboço previamente formulado das etapas de formulação de Planos Estaduais a saber, segundo Meier e Foletto (2011) nestes quesitos com breves variações de condução. O Plano Estadual é conduzido sob a responsabilidade do DRH. São sempre previstas quatro fases para a consolidação do plano:

- a) Diagnóstico das disponibilidades hídricas;
- b) Proposição de alternativas para compatibilizar disponibilidades e demandas hídricas;
- c) Elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- d) Elaboração do projeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Os planos típicos de recursos hídricos incluem diagnóstico aprofundado das condições econômicas, ambientais e socioeconômicas e dos usos preponderantes da água; cenários para futuros desenvolvimentos; propostas para os tipos de usos que devem ser promovidos; e uma lista de programas e infraestrutura necessários. Quase sempre são elaborados por consultores externos, apresentados ao conselho ou comitê de recursos hídricos e depois de alguma discussão são aprovados.

O PERH do Rio Grande do Sul, dividido em quatro etapas, teve sua elaboração iniciada através de contratação de consultoria especializada. Entre os anos de 2006 e 2007 foi elaborada a Etapa A do processo, o diagnóstico dos recursos hídricos do Estado, com a caracterização das disponibilidades, demandas e balanços hídricos das bacias hidrográficas estaduais. Buscando ampla participação e representatividade social e política, conforme a Política de Recursos Hídricos preconiza, o processo de elaboração do PERH-RS promoveu o debate de forma temática e setorial - a mobilização social (informação, mobilização e engajamento político em torno dos estudos técnicos realizados)., adotando instâncias territoriais as regiões hidrográficas da Bacia do Guaíba, das Bacias Litorâneas e da Bacia do Rio Uruguai e as bacias hidrográficas.

Os projetos e ações propostos para a efetivação do PERH-RS foram organizados em programas, sendo estes os objetos de discussão durante oficinas de imersão e ambientação para atores de recursos hídricos vinculados ao processo. Os programas tratam de diretrizes de outorga, vazões de referência, diretrizes de articulação entre os Enquadramentos das diferentes bacias hidrográficas do Estado, a estrutura organizacional necessária para o desenvolvimento dessas atividades, bem como a necessidade de complementação e organização dos dados de gestão dos

recursos hídricos em um sistema de informações e da forma de comunicação com a sociedade.

O PERH foi submetido à consultoria na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e nela tramitou até os últimos dias do ano de 2014. Dele foi retirado o quesito de urgência à votação, retirado de pauta e desde então o projeto de Lei encontra-se arquivado pois a apreciação no plenário da casa legislativa. A Resolução CRH-RS nº 141/2014, substituiu a apreciação legislativa por ter-se entendido que as pactuações já estavam por demais realizadas nos amplos grupos de interesse focais. Ela foi aprovada em sessão extraordinária do CRH em março de 2014. O Plano deu origem à Resolução CRH-RS nº 141/2014 que institui o PERH do Rio Grande do Sul, mas os dois documentos (Plano e Resolução) não conversam, ou seja, foram acrescentados itens à Resolução que não cabem a um Plano. Tem-se um Plano e uma Resolução e na prática o que vale é a Resolução.

## 11.2 ANÁLISE SINTÉTICA SOBRE A FORMULAÇÃO DO PLANO

O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) começou a aflorar nas plenárias do CRH, a partir de informações vindas do DRH, que geraram diversas discussões e contribuições. Uma empresa com expertise técnico-científica, escolhida por certame licitatório, foi a empresa que executou a construção dos cenários e parâmetros de meio ambiente e engenharia de águas e, o Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento foi o responsável por seu acompanhamento e aferições. No entanto, foi instituído apenas em 21 de março de 2014, por meio da Resolução do Conselho de Recursos Hídricos nº 141. Embora tenha sido aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, vinte anos após a previsão de sua criação, e não esteja ainda aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul - ou seja, ainda não é Lei, mas Resolução - este plano se revela como importante ferramenta de gestão dos recursos hídricos, pois trata de questões fundamentais ligadas à matéria. Na atualização prevista para 2022 a institucionalidade considerou contar com a expertise do corpo técnico dentro da estrutura administrativa. Não serão licitados contratos de prestação de serviço de Empresas de Consultorias Ambientais para formulação do Plano Estadual. As pactuações necessárias vindas dos Comitês

de Bacias Hidrográficas serão coletadas por consultas públicas na modalidade online com formulário programação web específica para tabulação de dados.

Entre as metas institucionais estabelecidas por este documento, merecem destaque: O DRH deverá manter quadro de pessoal qualificado e suficiente para o exercício das atividades previstas; os comitês de bacia hidrográfica deverão receber apoio técnico especializado do DRH, destinando técnicos às estruturas regionais da Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA.

E a análise dessa política pública – seus reflexos sobre múltiplos setores (agrícola, energia, saneamento) e sobre a sociedade – se faz a partir da visão objetiva que o analista tiver da questão e dos valores que imprime aos diversos aspectos que a envolvem.

## 12 O ESFORÇO DE ATUALIZAÇÃO

No sitio de internet da SEMA-RS pode-se constatar de que uma atualização do PERH-RS está sendo desenvolvida por técnicos do Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento por meio de grupo de trabalho instituído pela Portaria SEMA nº 142/2021, especificado no Quadro 1, onde fora estabelecido um cronograma visualizado na Figura 5. Acontece após a Agencia Nacional de Aguas estar findando seu processo de formulação do segundo Plano Nacional que terá vigência de 2022 a 2040. A sociedade gaúcha participa por meio de seus representantes no SERH que serão envolvidos no processo em reuniões, oficinas de imersão e consultas.

Figura 6 — Cronograma de atualização do PERH-RS.



Fonte: sitio de *internet* SEMA-RS

Objetiva-se orientar a realização das atividades do processo de atualização do PERH. Destaca-se que o PERH deverá ter seu enfoque em objetivos estratégicos e de abrangência estadual e que suas metas sejam exequíveis e pactuadas com os responsáveis por sua implementação, o DRHS/SEMA, deste modo, foi proposta uma atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a ser realizada pelo corpo técnico do Departamento. Esta atualização tem como principal objetivo orientar as atividades do SERH nos próximos anos, considerando a realidade dos recursos humanos e financeiros disponíveis.

Quadro 1 — Atores do DRHS-RS responsáveis por atualizar o PERH-RS

<b>Cargo na Administração Pública</b>	<b>Formação</b>	<b>Pós-graduação</b>
Analista de Políticas Públicas-Analista Ambiental - – Chefe de Divisão	Eng. Ambiental	Mestre em Recursos Hídricos
Analista Ambiental FEPAM cedida	Eng. Ambiental	Mestre em Recursos Hídricos, Doutoranda em Recursos Hídricos
Analista de Políticas Públicas-Analista Ambiental	Eng. Ambiental	Oceanógrafa
Analista Geografo	Geografia	Mestrado em Geoprocessamento
Analista Geografo	Geografia	-
Analista de Políticas Públicas-Analista Ambiental- Chefe de Divisão	Geologia	Mestre em Geociências –
Analista de Políticas Públicas-Analista Ambiental	Geologia	Mestranda em Recursos Hídricos
Analista de Políticas Públicas-Analista Ambiental	Geologia	Mestre em Geociências
Contratada- Assistente	Geologia	Graduanda em geografia
Analista Ambiental FEPAM cedido	Geologia	-
Assessor Superior	Gestão ambiental	-
Analista de Políticas Públicas-Analista Ambiental	Geografia e Graduando em Geologia	Mestrando em Geociências
Analista de Políticas Públicas-Analista Agropecuária	Agronomia	Mestre e Doutora em Ciências do Solo
Contratada-Assessora	Ciências Sociais	Mestrado em Desenvolvimento Rural
Analista de Políticas Públicas-Analista Ambiental	Geografia	Mestrado em Geografia
Diretor de Departamento	Engenharia Civil	Especialista em Recursos Hídricos

Fonte: elaborado pelo autor.

O processo para a atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul iniciou em julho de 2021, com atividades iniciais de mobilização interna

e externa ao Departamento de Recursos Hídricos, visando a organização da equipe de trabalho, Quadro 1, e após a definição do Horizonte de planejamento e ciclos de planejamento e Execução do PERH, e a determinação de metodologias a serem utilizadas. Para isto, em janeiro de 2022 convocada uma Reunião extraordinária os conselheiros aprovaram, por maioria, a reativação da Câmara Técnica (CT) de acompanhamento do Plano PERH-RS. A elaboração do diagnóstico para o PERH também foi iniciada em setembro de 2021. O Marco Metodológico do Plano Plurianual 2020-2023, publicado pela Secretaria Estadual do Planejamento, Orçamento e Gestão terá vigência a partir de junho de 2022. A proposta metodológica deste documento tem como etapa inicial a construção da base estratégica, em que são estabelecidos a visão de futuro, definindo a situação almejada no horizonte de planejamento, e os respectivos objetivos estratégicos, organizados em eixos temáticos.

Em julho de 2021, foi realizada uma capacitação interna, através da promoção de uma capacitação interna com a apresentação do 1º Plano Estadual de Recursos Hídricos, que foi elaborado entre 2006 a 2014, época em que a grande maioria dos técnicos do DRHS ainda não estavam trabalhando no Departamento. Na 112ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CRH/RS), em setembro de 2021, realizou-se uma apresentação sobre o processo de atualização do PERH aos conselheiros como forma de tornar públicas as atividades que estão sendo realizadas. No mês de outubro de 2021, ocorreu uma rodada de reuniões virtuais, em virtude da pandemia de SARS/COVID-19, com técnicos de órgãos gestores de recursos hídricos de outros Estados para conhecer suas experiências nos processos de planejamento em nível estadual.

Como forma de participação social, além da apreciação dos Relatórios Anuais de Recursos Hídricos, pelo CRH e pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, se fará parte do diagnóstico do PERH o resultado da consulta pública lançada na 112ª reunião do CRH em setembro de 2021 cujo objetivo é realizar um levantamento dos principais desafios a serem enfrentados e das questões estratégicas que devem ser tratadas na visão das entidades que atuam no SERH. A consulta ficará aberta até 30 de abril de 2022. Ao dar transparência às atividades da atualização do PERH, haverá um processo de mobilização e participação social em paralelo às atividades técnicas que serão elaboradas pelo DRHS.

O processo de mobilização e participação social incluirá apresentações ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos e em outros eventos, consultas e oficinas

com atores do SERH. Em setembro de 2021 foi lançada a 1ª consulta do PERH. Online por meio de formulário eletrônico colaborativo, cujo objetivo é realizar um levantamento dos principais desafios a serem enfrentados e das questões estratégicas que devem ser tratadas na visão das entidades que atuam no SERH. Esta consulta pública fora disponibilizada em formato eletrônico online no sítio de internet SEMA/RS. O objetivo é realizar um levantamento dos principais desafios a serem enfrentados e das questões estratégicas que devem ser tratadas na visão das entidades que atuam no SERH. A consulta permitirá que cada participante recomende até três desafios ou questões estratégicas para serem tratados na atualização do PERH, informando a abrangência espacial que o desafio/questão se refere (abrangência estadual ou regional, indicando a região ou bacia hidrográfica). Além disso, está prevista a participação de técnicos do DRHS em reuniões dos Comitês, para divulgação do processo de atualização do PERH, preparando os membros para a discussão das questões específicas de cada bacia hidrográfica. Paralelamente, a construção da Base Estratégica do Plano Estadual de Recursos Hídricos irá iniciar com a discussão dos problemas da gestão de recursos hídricos identificados no diagnóstico em oficinas estruturadas com os setores usuários e transversais e também com os próprios Comitês. O objetivo destas oficinas é discutir soluções para os problemas e desafios na gestão de recursos hídricos diagnosticados. O convite às Oficinas Setoriais é direcionado às entidades relacionadas a cada setor usuário ou transversal à gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Sul.

Em 2021 foram realizadas reuniões com os Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos Rios Gravataí e Turvo-Santa Rosa-Santo Cristo. Nesse contexto, considerando as atividades deste Plano de Trabalho serem realizadas para o ano de 2022, assim, o horizonte de planejamento do PERH será de 2023 a 2040, alinhando-se ao horizonte do novo PNRH, nível nacional coordenado pela Agência Nacional de Águas. No intuito de articular e sincronizar o planejamento de recursos hídricos com o planejamento do PPA, o PERH será organizado em ciclos de quatro anos.

De acordo com o art. 22 da Lei Estadual n. 10.350/1994, o Plano Estadual de Recursos Hídricos deve ser instituído por Lei, e suas atualizações periódicas devem ser aprovadas até o final do segundo ano de mandato do Governador do Estado. O ano de 2022 será o último ano de mandato do atual Governador, portanto, o projeto de Lei do PERH deverá ser aprovado no máximo até o final de 2024, e, por

consequência, a formalização do PERH elaborado se dará em uma nova gestão do Governo Estadual. Considerando os prazos dos trâmites necessários para a aprovação de uma Lei, a minuta do Projeto de Lei deverá estar elaborada no início de 2023, para que a mesma possa ser apresentada à nova gestão do Governo (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Nesse sentido, outro produto a ser elaborado no âmbito da Atualização do PERH é o Documento do PERH para a nova gestão. Este documento terá o objetivo de sintetizar os compromissos assumidos no âmbito do PERH, as atividades necessárias nos próximos quatro anos, já organizadas no formato para serem incluídas no próximo Plano Plurianual Estadual (PPA 2024-2027). O PPA 2024-2027 será elaborado no primeiro semestre de 2023.

No primeiro semestre dos anos finais de cada ciclo do PERH, deverá ser realizada uma revisão do mesmo, com o objetivo de promover o detalhamento das ações para o próximo ciclo, definindo a forma de cálculo e o diagnóstico para os indicadores e pactuando as novas metas, que deverão ser incluídas no próximo PPA. As revisões do PERH deverão sempre considerar o monitoramento realizado e os aprendizados dos anos anteriores, e deverão estar consolidadas em um relatório que formalize as novas prioridades, pactuações e informações a serem inseridas no próximo PPA estadual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Estadual 10.350, de 30 de dezembro de 1994 determinou os objetivos e princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos. A legislação distinguiu a água como um bem público, finito, dotado de valor econômico e define que a sua administração será descentralizada e participativa. Para tanto, estabeleceu um arcabouço institucional ou Matriz Institucional constituído pelos seguintes atores sociais: Conselho de Recursos Hídricos (CRH), Departamento de Recursos Hídricos (DRH), Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas (CBH) e, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler. O SERH presente no ordenamento legal do Estado do Rio Grande do Sul desde o início da década de 1980 e reafirmado na Lei n. 10.350/94, lei águas do estado traz consigo uma estrutura de secretárias de estado e instituições e órgãos deste Sistema. De acordo com o art. 22 da Lei Estadual n. 10.350/1994, o Plano Estadual de Recursos Hídricos deve ser instituído por Lei, e suas atualizações periódicas devem ser aprovadas até o final do segundo ano de mandato do Governador do Estado.

As políticas públicas são *outputs*, compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. No caso em tela, a decisão por essa política pública compreendeu, basicamente, a inserção, no ordenamento jurídico, da Lei de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Recursos Hídricos. A regulamentação posterior (decretos, portarias ministeriais e outras) estará conformada àquela lei. Uma vez decidida a forma da lei, estará decidida a instituição de direitos sobre os usos de recursos hídricos, conformando, de *per si*, a política pública objeto das discussões e debates ao longo de vários anos.

Esta pesquisa objetivou compreender como o poder público por meio de uma burocracia técnica especializada articulou no passado e tem articulado, no presente, parâmetros técnicos agregando-os ao referendo político da sociedade civil organizada neste ramo setorial. Os comitês de bacia hidrográfica no quantitativo de vinte e cinco comitês, fazem as vezes de sociedade civil organizada, e são reunidos no Conselho de Recursos Hídricos sob a presidência de Secretário de Estado do Meio Ambiente e Infraestrutura. No caso do estado do Rio Grande do Sul, a lei estadual foi elaborada em 1994, denominada Lei n. 10350, de 1994, e originou uma política setorial orientando a dimensão legal dos procedimentos advindos delas. A partir disso, se



demandou a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), que fora objeto deste estudo, ao discorrer sobre os quesitos de sua formulação.

O Plano deve trazer as diretrizes estratégicas e operacionalizar as atividades por 12 anos com revisões periódicas a cada quatro anos todavia, tal período da pesquisa, ao menos de 2014 a 2020 não foram oportunizadas pelo DRHS/SEMA as revisões periódicas necessárias. Entende-se por explicação os quesitos de falta de mobilização e falta de quórum dos comitês de bacia via CRH-RS para formar comissão consultiva de atualização.

Outra clareira de decisão observada no período é o fato do DRHS não ter se baseado em relatórios anuais, o último confeccionado foi em 2010, da situação dos recursos hídricos garantindo os múltiplos usos e possibilitando o debate o amplo debate técnico e político dos atores da agropecuária; geração de energia; abastecimento e consumo d'água dentre outros. Para tanto não havia estrutura técnico-científica e parâmetros técnicos suficientes a agregar para elaborar uma série de relatórios anuais de situação dos recursos hídricos, no período de estudo observado. Percebe-se, agora, que com o esforço de atualização criou-se compromisso da execução anual da publicação destes relatórios.

Uma condição atípica ocorrida na realização desta pesquisa fora o fato de os levantamentos documentais terem ocorrido na fase pronunciada da pandemia de SARS-COVID-19 o que prejudicou a prospecção documental e a agregação de informações ao conjunto do trabalho de campo. Os órgãos públicos fecharam-se em si não recebendo o público peticionante respeitando a prática de distanciamento social, prática essa socialmente aceita neste período de recolhimento para evitar transmissão de doença. A pandemia de SARS-COVID-19, também, desacelerou a confecção de informações por parte do DRHS/SEMA em seus meios de produção de normas e relatórios técnicos da gestão. Não bastasse a condição de pandemia outra dificuldade aportou na condução deste trabalho. Ao pesquisar recursos hídricos, a princípio considerando-o como política setorial, recai-se inadvertidamente numa caminhada associada ao estudo das Engenharias e seus parâmetros técnicos de qualidade e quantidade de água. As palavras chave *conflito de usos d'água* e *uso não consultivo* são exemplos de apropriação de conceito e termos pelas engenharias que empregam em demandas quali-quantitativas mensuráveis e não socialmente explicáveis. A busca de referências para embasar o referencial teórico teve de desbravar a temática de recursos hídricos tecendo cuidados para não discorrer sobre

áreas outras não afins a área de concentração de políticas públicas. Disto, sugere-se maior e melhor refinamento do assunto quando tratado por pesquisas em políticas setoriais pois, oportunizaria melhor compreender a dinâmica social dos recursos hídricos à base da sociologia e da ciência política. O assunto é praticamente esgotado em estudos de Engenharias entretanto pouco abordado na temática de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera (Org.). **Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo, Annablume, 2010.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011, 64 p. Disponível em: <http://www.cbhriodoisrios.org.br/downloads/capacitacao-vol4.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS; BANCO MUNDIAL. **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do Sistema de Recursos Hídricos no Brasil, Brasília**, v. 1. 2018, 141 p. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/515271578422749673/pdf/Relatorio-Consolidado.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas, Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

BORBA, Maria; PORTO, Monica. A Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo: condições para o seu surgimento e a sua implementação. REGA. **Revista de Gestão de Águas da América Latina**, v. 7, n. 2, p. 27-36, 2010, p. 27-36. Disponível em: <https://abrh.s3.sa-east->

1.amazonaws.com/Sumarios/76/2836c4adbb2bdf853c51e7bb91a5c90f\_6cc5844650602e38444fae41eddc8de3.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas, p. 315-333. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

CAMPOS, Jander. **Desafios do Gerenciamento dos Recursos Hídricos nas Transferências Naturais e Artificiais Envolvendo Mudança de Domínio Hídrico**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: [https://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/BaciaPBS/Textos/Tese\\_Jander\\_doutorado-Desafios\\_do\\_gerenciamento.pdf](https://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/BaciaPBS/Textos/Tese_Jander_doutorado-Desafios_do_gerenciamento.pdf). Acesso em: 12 ago. 2020.

CÁNEPA, E. M. *et al.* **Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas**. UCS: Caxias do Sul, 2001. Disponível em: <http://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-2.htm>. Acesso em: 1 out. 2021.

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HIDRICOS DO RIO GRANDE DO SUL. Dispõe sobre o **Plano Estadual de Recursos Hídricos**. Resolução n.º 141/2014, 2014. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/22164454-resolucao-crh-141-2014-institui-plano-estadual-recursos-hidricos-estado-rs-28-03.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010. Disponível em: [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/dye\\_20052010\\_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/dye_20052010_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf). Acesso em 25 out. 2020.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia. (Org.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2013, v. 1, p. 16-43.

FERRAZ, Ana Cristina Novais; SOBRAL, M. C. Avaliação do Grau de Interação dos Instrumentos de Gestão dos Recursos Hídricos e de Gestão Ambiental em Pernambuco. *In*: XIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2001, Aracaju. **Anais do XIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. v. 1, p. 350-354, 2001.

FORESTER, John. Planning in the Face of Power, **Journal of the American Planning Association**, v. 48, n. 1, p. 67-80, 1989. Disponível em DOI: 10.1080/01944368208976167. Acesso em: 7 maio. 2021.

GIRON, Jerônimo. O Papel das Políticas Públicas na Construção do Estado Socioambiental. **Revista de Estudos Jurídicos da Unesp**, v. 16, 2012. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/541/741>. Acesso em: 7 jun. 2021.

GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa

científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, p. 3–12, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/703/70354189002.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. *In*: GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine. (Org.). **Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, v. 1, p. 13-36. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8524/1/180705\\_livro\\_gover\\_politica\\_infra\\_condic\\_inst\\_invest\\_cap1.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8524/1/180705_livro_gover_politica_infra_condic_inst_invest_cap1.pdf). Acesso em: 15 nov. 2020.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary C. R. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova** nº 58 – pp: 193 – 223

HAM, C. & HILL, M. 1993. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Harvester.

KINGDON, Jonh. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nueves York: Carper Collins, 1995.

KINGDON, John. (2003) [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins

LANNA, Antonio. O retrocesso do Sistema Estadual de Recursos Hídricos no Rio Grande do Sul. **ABES-RS**, 2007. Disponível em: [www.abes-rs.org.br/.../O%20retrocesso%20do%20SERH-RS.pdf](http://www.abes-rs.org.br/.../O%20retrocesso%20do%20SERH-RS.pdf). Acesso em: 20 jun. 2020.

LANNA, Antonio. Sistemas de gestão de recursos hídricos: análise de alguns arranjos institucionais. **Ciência e Ambiente**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 21-56, 2001.

LIMA, Victor. Capacidades estatais: uma revisão da literatura. *In*: XXI SEMEAD Seminários em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2018, São Paulo. XXI SEMEAD - **Anais**. São Paulo, 2018a. Disponível em: <https://login.semead.com.br/21semead/anais/arquivos/2037.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

LIMA, Mário. **Proximidade e governança metropolitana: cooperação e conflitos nas políticas públicas ambientais da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA)**, 2018. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Escola de Negócios, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2018b. Disponível em: [https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/8404/2/MARIO\\_JAIME\\_GOMES\\_DA\\_SILVA.pdf](https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/8404/2/MARIO_JAIME_GOMES_DA_SILVA.pdf). Acesso em: 20 ago. 2021.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, 1964, p. 677-715. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/american-business->

public-policy-casestudies-and-political-theory/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D. Acesso em: 16 abr. 2022.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1972, p. 298-310. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf). Acesso em: 12 abr. 2022.

MATTOS, L. M. de. **Decisões sobre o uso da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do Proambiente**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/890123?mode=simple>. Acesso em: 1 nov. 2021.

MEIER, Mara; FOLETO, Eliane Gestão das Águas no Rio Grande do Sul: implementação dos instrumentos de gestão no estado. *In*: XIX SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 2011, Maceió. **Anais** [...]. ABRH, 2011. p. 1-20. Disponível em: [https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/81/7fe361d1b479c1a0aeb307c81bda04ae\\_dd6bc55b9a26e708231082ef5f2c25c0.pdf](https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/81/7fe361d1b479c1a0aeb307c81bda04ae_dd6bc55b9a26e708231082ef5f2c25c0.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Recursos Hídricos. Prioridades 2012-2015**. Brasília, 2011. 124p. Disponível em: [https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Plano\\_Nacional-de-Recursos-Hidricos.pdf](https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Plano_Nacional-de-Recursos-Hidricos.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

MIGDAL, J. *The state in society: an approach to struggles for domination* in MIGDAL, J. KOHLI, A. SHUE, V. (ed.), New York, Cambridge University Press, 1994.

NEVES, Marco. **Efetividade dos Planos de Recursos Hídricos: uma análise dos Casos no Brasil após 1990**. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental) - Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2004, 216p. Disponível em: <http://ptarh.unb.br/dissertacoes/efetividade-dos-planos-de-recursos-hidricos-uma-analise-dos-casos-no-brasil-apos-1990/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: [https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ocde\\_governanca\\_dos\\_recursos\\_hidricos\\_no\\_brasil\\_2015.pdf](https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ocde_governanca_dos_recursos_hidricos_no_brasil_2015.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

PASE, Hemerson; MELO, Claudio. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 312-329, 2017. Disponível em: [https://siposg.furg.br/selecao/download/775/Pase2017\\_PoPublicas.pdf](https://siposg.furg.br/selecao/download/775/Pase2017_PoPublicas.pdf). Acesso em: 7 jun. 2021.

PÉREZ-SOBA, Marta.; MAAS, Rob. Scenarios: tools for coping with complexity and future uncertainty? *In*: JORDAN, Andrew; TURNPENNY, John. R. (Eds.). **The tools of policy formulation: actors, capacities, venues and effects**. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2015. 316 p. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4337/9781783477043>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PORTO, M; LOBATO, F. Mechanisms of Water Management: Command and Control and Social Mechanisms. **Revista de Gestion Del'Agua de America Latina**, v. 2, p.113-29, 2004.

RADIN, Beryl. Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental. *In*: PETERS, B; PIERRE, J. (orgs.). **Administração Pública**: Coletânea São Paulo/Brasília, Editora Unesp/ENAP, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 3 de nov. 2021

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10350, de 30 de dezembro de 1994**. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp>. Acesso em: 01 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8735/1988, de 4 de novembro de 1988**. Estabelece os princípios e normas básicas para a proteção dos recursos hídricos do Estado e dá outras providências. Porto Alegre, 1988. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp>. Acesso em: 01 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 15.246, de 2 de janeiro de 2019**. Introduz modificações na Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.246.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 30.132/1981, de 4 de novembro de 1981. Estabelece os princípios e normas básicas para a proteção dos recursos hídricos do Estado e dá outras providências. Porto Alegre, 1981. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp>. Acesso em: 01 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 54.550, de 2 de abril de 2019. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2054.550.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 49.111, de 16 de maio de 2012. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de

novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. Porto Alegre, 2012. Disponível em:

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=241407#:~:text=Regulamenta%2C%20no%20%C3%A2mbito%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o,no%20%C2%A7%202%20C2%BA%20do%20art.> Acesso em: 16 abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Portaria SEMA n. 142, de 27 de julho de 2021. - Institui Grupo de Trabalho, vinculado ao Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento. Porto Alegre, 2021. Disponível em:

<https://sema.rs.gov.br/upload/arquivos/202109/06162356-02-portaria-142-2021.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

RUA, M. G.. Para Aprender Políticas Públicas. 2013. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional. Disponível em:

[https://www.academia.edu/7033877/Pol%C3%ADticas\\_P%C3%ABlicas](https://www.academia.edu/7033877/Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas). Acessado em 21 de Maio de 2021

SOUZA, Lucas. **Gestão de Recursos Hídricos: Metodologias de Participação Social**. 2013. Disponível em:

[https://capacitacao.ana.gov.br/conhecercerh/bitstream/ana/96/8/Unidade\\_4.pdf](https://capacitacao.ana.gov.br/conhecercerh/bitstream/ana/96/8/Unidade_4.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021

TEIXEIRA, Joaquina. **Formulação, administração e execução de políticas públicas**. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. 1ª ed.

Brasília: 2009, v. 1, p. 553-574. Disponível em:

<http://cressrn.org.br/files/arquivos/5x595ziU0wuEf5yA63Zw.pdf> Acesso em: 16 abr. 2022.

THEODORO, Hildelano; MARQUES, Danilo. Análise de modelos institucionais de recursos hídricos, com foco em Minas Gerais, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, v. 5, n. 2, p. 117-135, 2014. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15620>. Acesso em: 15 abr. 2020.

THEODORO, Hildelano. **Análise da gestão de Recursos Hídricos: um estudo de caso do comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas**. 2017. Tese (Doutorado).

Curso de Engenharia Sanitária e Ambiental. UFMG, 2017. Disponível em:

<http://hdl.handle.net/1843/RAOA-BBBKJM>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TUCCI, Carlos. Desenvolvimento institucional dos recursos hídricos no Brasil.

**REGA. Revista de Gestão de Águas da América Latina**, v. 2, n. 2, p. 81-93, 2005. Disponível em: [https://abrh.s3.sa-east-](https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/66/79f7ece57d6df7b0ab1f92389a9f48ea_8ec9523190c0d137be270d8f3fdd86da.pdf)

[1.amazonaws.com/Sumarios/66/79f7ece57d6df7b0ab1f92389a9f48ea\\_8ec9523190c0d137be270d8f3fdd86da.pdf](https://abrh.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/66/79f7ece57d6df7b0ab1f92389a9f48ea_8ec9523190c0d137be270d8f3fdd86da.pdf). Acesso em: 16 abr. 2022.

WORLD BANK GROUP. **Diálogos para o aperfeiçoamento da Política e do**

**Sistema de Recursos Hídricos no Brasil: Volume 3: Tema 2: Órgãos Gestores nos Níveis Federal (ANA) e Estadual (Portuguese)**. Brasília, 2018. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/155841578423931396/Tema-2-Orgaos-Gestores-nos-Niveis-Federal-ANA-e-Estadual>. Acesso em: 16 abr. 2022.



ZAMIGNAN, Gabriela. **Gestão integrada de recursos hídricos: desenvolvendo capacidades para a construção de visão sistêmica sobre gestão das águas.** 2018. 312 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34866>. Acesso em: 15 nov. 2020

WOLKMER, Maria de Fátima S.; PIMMEL, Nicole Freiberger. Política nacional de recursos hídricos: governança da água e cidadania ambiental. **Sequência (Florianópolis)**, Florianópolis, n. 67, p. 165- 198, dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552013000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552013000200007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 1 maio 2020.