

# O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros

**Relatório de Pesquisa**

**Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**

# **O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros**

## **Relatório de Pesquisa**

**Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**

**ipea**

## Governo Federal

### Secretaria de Assuntos Estratégicos da

### Presidência da República

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidenta Interina**

Vanessa Petrelli Corrêa

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Geová Parente Farias

#### **Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Luciana Acioly da Silva

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto**

Claudio Roberto Amitrano

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# **O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros**

## **Relatório de Pesquisa**

**Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**

**ipea**

Brasília, 2012

## **FICHA TÉCNICA**

A pesquisa que deu origem a este relatório foi conduzida pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e contribui para o projeto Institucionalização da Participação Social no Brasil.

O objetivo deste relatório é o de sistematizar as opiniões dos conselheiros sobre os processos participativo e decisório e a qualidade dos produtos resultantes da atuação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

### **Coordenação Técnica da Pesquisa**

Joana Luiza Oliveira Alencar – Ipea

Igor Ferraz da Fonseca – Ipea

### **Redação**

Rodrigo Furgieri Mancini, Pesquisador Unitrabalho / Bolsista PROREDES, rodrigom@aequitas.org.br

### **Equipe Técnica**

Alexander Cambraia Nascimento Vaz – Ipea

Fábio de Sá e Silva – Ipea

Felix Garcia Lopez – Ipea

Gregório Bueno Benevides Rodrigues Moraes – Secretaria-Geral/Presidência da República

Isadora Cruxên – Ipea

Mateus Galetti de Araújo – Secretaria-Geral/Presidência da República

Raquel Meirelles – Ipea

Roberto Rocha C. Pires – Ipea

Uriella Coelho Ribeiro – Ipea

## SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS.....	7
LISTA DE QUADROS.....	8
LISTA DE TABELAS .....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	8
LISTA DE FIGURAS.....	8
1 INTRODUÇÃO .....	9
2 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	10
3 O CNRH: CONTEXTUALIZAÇÃO .....	14
4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS .....	26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS .....	59
APÊNDICE A.....	61
APÊNDICE B.....	67
APÊNDICE C .....	68



## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Amostra segundo o setor de representação
- Gráfico 2 - Situação no conselho – titular ou suplente
- Gráfico 3 - Reuniões das câmaras técnicas no período 2005-2010
- Gráfico 4 - Ausências nas reuniões do CNRH em 2010
- Gráfico 5 - Número de resoluções por ano (1998-2010)
- Gráfico 6 - Resoluções de acordo com a finalidade
- Gráfico 7 - Distribuição das resoluções no período 1998-2010
- Gráfico 8 - Conselheiros segundo gênero/sexo
- Gráfico 9 - Conselheiros segundo cor/raça
- Gráfico 10 - Conselheiros segundo a escolaridade
- Gráfico 11 - Área de atuação profissional
- Gráfico 12 - Religião ou culto dos conselheiros
- Gráfico 13 - Faixa etária dos conselheiros
- Gráfico 14 - Renda familiar mensal média
- Gráfico 15 - Renda familiar mensal média, por setor
- Gráfico 16 - Conselheiros segundo tempo no conselho
- Gráfico 17 - Representação anterior em outros setores do CNRH
- Gráfico 18 - Participação em outros conselhos
- Gráfico 19 - Contatos com o Conama
- Gráfico 20 - Percepção do governo federal sobre a composição do CNRH
- Gráfico 21 - Percepção os CERH sobre a composição do CNRH
- Gráfico 22 - Percepção dos usuários de recursos hídricos sobre a composição do CNRH
- Gráfico 23 - Percepção das organizações civis de recursos hídricos sobre a composição do CNRH
- Gráfico 24 - Interesses prioritários defendidos no CNRH
- Gráfico 25 - Grau de articulação com os demais setores: governo federal
- Gráfico 26 - Grau de articulação com os demais setores: CERHs
- Gráfico 27 - Grau de articulação com os demais setores: usuários de recursos hídricos
- Gráfico 28 - Grau de articulação com os demais setores: organizações civis de recursos hídricos
- Gráfico 29 - Presença de base de apoio no mandato
- Gráfico 30 - Intensidade do contato com a base de apoio
- Gráfico 31 - Principais formas de contato com as bases de apoio
- Gráfico 32 - Contato com a base de apoio para definir/sustentar posicionamento
- Gráfico 33 - Contato com a base de apoio para relatar os debates/ deliberações
- Gráfico 34 - Contato com a base de apoio para prestar contas sobre sua atuação
- Gráfico 35 - Contato com a base de apoio para construir/fortalecer articulações
- Gráfico 36 - Correspondência entre os interesses dos conselheiros e seus respectivos setores
- Gráfico 37 - Influência do CNRH na agenda do CN
- Gráfico 38 - Influência do CNRH nas políticas públicas do MMA
- Gráfico 39 - Influência do CNRH nas políticas públicas de outros ministérios
- Gráfico 40 - Influência do CNRH nas iniciativas da sociedade civil
- Gráfico 41 - Influência do CNRH nas iniciativas do setor produtivo
- Gráfico 42 - Influência do CNRH na percepção da opinião pública sobre o tema
- Gráfico 43 - Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões
- Gráfico 44 - Compreensão dos assuntos tratados no CNRH
- Gráfico 45 - Atuação dos setores no CNRH
- Gráfico 47 - Atuação dos CERHs
- Gráfico 48 - Atuação dos usuários de recursos hídricos



Gráfico 49 - Atuação das organizações civis de recursos hídricos

Gráfico 50 - Avaliação da estrutura administrativa e organizacional do CNRH

Gráfico 51 - Dificuldades e obstáculos enfrentados pelo CNRH

### **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Amostra de conselhos e comissões

Quadro 2 - Composição atual do CNRH

Quadro 3 - Câmaras técnicas do CNRH

Quadro 4 - Resumo do perfil dos conselheiros do CNRH

Quadro 5 - Sugestões de melhorias (livre resposta)

### **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Tramitação das matérias no CNRH

Figura 2 - Distribuição geográfica dos conselheiros do CNRH

### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Principais assuntos deliberados no CNRH

Tabela 2 - Município de residência

Tabela 3 - Atuação em conselhos fora do CNRH

Tabela 4 - Pontos fortes do CNRH na opinião dos conselheiros

### **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANA - Agência Nacional de Águas

CERH - Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CNT - Confederação Nacional dos Transportes

Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CTIL - Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais

CTs - Câmaras técnicas

Diest - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

FONASC - Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia

GUT - Gravidade, Tendência e Urgência

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MMA - Ministério do Meio Ambiente

ONG - Organização Não Governamental

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

SRHU - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences

## 1 INTRODUÇÃO

O Ipea, em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR), estabeleceu os temas da participação social e do diálogo com a sociedade como centrais em sua agenda de estudos. Dado o recente fortalecimento das relações entre a sociedade civil e o Estado, por meio da ampliação e da diversificação dos canais de participação – tais como conselhos, comissões, conferências, audiências públicas e ouvidorias –, o instituto considera fundamental conhecer estes espaços democráticos a fim de contribuir na criação de condições para seu aprimoramento.

Os conselhos de políticas públicas são entendidos neste relatório como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo e têm por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. São constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal. Além disso, é importante ressaltar que estes permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política.

Atualmente, existem conselhos nas diversas áreas de políticas públicas e níveis da Federação. Este relatório compõe a série *Conselhos nacionais: perfil, atuação e visão dos conselheiros* e, integrando o projeto Institucionalização da Participação Social no Brasil – conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea –, propõe-se a estudar os conselhos de âmbito nacional. O número destes conselhos aumentou consideravelmente, desde o início da década de 1990 – de 1930 a 1989, foram criados cinco conselhos nacionais; de 1990 a 2009, por sua vez, criaram-se 26 conselhos nacionais (IPEA, 2010), fato diretamente relacionado à difusão da ideia de participação nas políticas públicas pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88). Como consequência, a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio destes espaços é significativa, o que requer mudanças na forma de o Estado gerir as políticas públicas, transformações que pressupõem, necessariamente, o conhecimento acerca de quem participa e como funcionam estes espaços.

Os objetivos da pesquisa, na tentativa de criar subsídios para a compreensão do funcionamento dessas instituições, são:

- traçar o perfil dos conselheiros dos conselhos nacionais de políticas públicas;
- analisar como avaliam sua atuação;
- investigar como avaliam o trabalho de seu conselho; e
- investiga como percebem a influência de seu conselho.

Utilizou-se, para alcançar esses objetivos, questionário padrão (apêndice A), aplicado em 21 conselhos nacionais e três comissões – cujas características similares aos conselhos as incluíram na amostra. O questionário foi elaborado em função dos objetivos já referidos, quais sejam: perfil, atuação, avaliação de estruturas e avaliação de impactos.

O presente relatório contém a sistematização das respostas dos conselheiros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Tais informações constituem

diagnóstico do conselho na visão de seus conselheiros. Os relatórios, que também serão entregues a outros conselhos, têm por finalidade oferecer informações básicas que contribuam para o aperfeiçoamento do processo democrático e decisório no colegiado.

As seções seguintes do relatório são constituídas por:

- descrição da metodologia da pesquisa e das atividades realizadas;
- contextualização do CNRH, com breve histórico do conselho, seguido da descrição de suas competências, sua composição, sua estrutura e suas ferramentas de atuação junto às políticas públicas;
- descrição dos dados coletados por meio do questionário padrão – questões fechadas e abertas; e
- considerações finais e algumas questões para debate identificadas a partir das respostas dos conselheiros, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do processo decisório e participativo do conselho.

## 2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi dividida em duas fases. A primeira consistiu em coletar e sistematizar informações sobre os principais conselhos de âmbito nacional por meio de aplicação de questionário padrão estruturado com 28 questões (apêndice A), divididas em três blocos: bloco I: perfil dos cidadãos que atuam como conselheiros; bloco II: forma de atuação do conselheiro; e bloco III: funcionamento do conselho.

O objetivo dessa fase, da qual este relatório é o produto final, foi analisar separadamente cada conselho nacional e apresentar aos conselheiros um relatório descritivo contendo as informações específicas do conselho do qual fazem parte. Cada um dos conselhos em que foi possível a aplicação do questionário em quantidade significativa de conselheiros (mais de 50% do número de questionários em relação ao número de titulares no conselho) receberá de volta um relatório como este, contendo a descrição das informações coletadas.

A segunda fase tem por objetivo analisar, de forma agregada e comparada, os 21 conselhos e três comissões que compõem a amostra da pesquisa (quadro 1). A ideia é fornecer diagnóstico inédito e abrangente sobre os conselhos nacionais de políticas públicas. Este diagnóstico será constituído pela análise do perfil dos conselheiros nacionais, pela identificação de características do funcionamento destas instituições que podem influenciar na eficiência e na eficácia democrática e, por fim, pela avaliação do papel e da influência dos conselhos nacionais nas políticas públicas brasileiras.

Os conselhos e as comissões que compõem a amostra foram selecionados de acordo com critérios específicos, já expressos anteriormente pelo Ipea (2010, p. 572), de forma que inclui:

- conselhos considerados centrais em suas áreas de políticas públicas – excluem-se, assim, os conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como os conselhos curadores e gestores de fundos;

- conselhos que tenham necessariamente a presença da sociedade civil em sua composição; e
- conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla (decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso Nacional-CN).

Segue o quadro 1, com a amostra inicial da pesquisa:

QUADRO 1  
Amostra de conselhos e comissões

Nº	Sigla	Conselho	Órgão vinculado	Membros titulares	Questionários respondidos
1	CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)	13	6
2	CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	18	19
3	CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	SDH/PR	30	29
4	CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	SDH/PR	28	16
5	CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)	44	17
6	CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	56	34
7	CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	Ministério da Cultura (MinC)	52	25
8	CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais	MDS	30	19
9	CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista	Ministério da Justiça (MJ)	35	16
10	CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPIR)	44	34
11	CNPS	Conselho Nacional da Previdência Social	Ministério da Previdência Social (MPS)	15	15
12	CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	57	47
13	CNS	Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde (MS)	48	62
14	CNT	Conselho Nacional de Turismo	Ministério do Turismo (MTur)	69	43
15	Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	SDH/PR	38	23
16	Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	MTE	31	25
17	Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente	MMA	106	79
18	Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	SDH/PR	29	24
19	Conape	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	54	35
20	CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública	MJ	48	36
21	Concidades	Conselho das Cidades	Ministério das Cidades (MCidades)	86	55
22	CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	38	28
23	Conjuve	Conselho Nacional de Juventude	Secretaria Geral da Presidência da República (SG/ PR)	60	40
24	Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	SG/PR	57	40

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir dos critérios selecionados, 27 conselhos nacionais e três comissões foram incluídos nesta pesquisa. A aplicação dos questionários ocorreu com sucesso em 21 conselhos e três comissões. Não foi possível a aplicação dos questionários nos

seguintes conselhos: Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional do Esporte; Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Por fim, foram obtidas 689 respostas de conselheiros e 61 de membros de comissão, totalizando-se 765 questionários respondidos.

No CNRH, o questionário foi aplicado durante as reuniões plenárias (XXXI Reunião Extraordinária e XXV Reunião Ordinária do CNRH) que aconteceram nos dias 29 e 30 de junho de 2011 no auditório do Edifício Marie Prendi Cruz, localizado no Setor de Edifícios Públicos Norte (SEPN), em Brasília. No início da reunião, os conselheiros foram informados sobre a aplicação do questionário e os objetivos da pesquisa. Foi adotada metodologia híbrida para aplicação dos questionários, compreendendo duas etapas. A primeira e mais efetiva em termos de volume de retorno ocorreu por meio da entrega dos questionários para cada conselheiro antes do início da reunião, seguido de uma cópia da carta de apresentação (apêndice B) contendo explicações sobre o projeto e o questionário.

Os questionários foram recolhidos pela equipe do Ipea tanto durante a reunião quanto ao término da Plenária. A segunda etapa, de caráter complementar, previa o envio do questionário a ser preenchido virtualmente, a partir do recebimento do arquivo por *e-mail*. A adoção de estratégia híbrida para o preenchimento do questionário – presencial e por *e-mail* – revelou-se satisfatória, pois contribuiu para elevar o retorno de questionários. No CNRH, 46 conselheiros responderam ao questionário, entre titulares e suplentes.

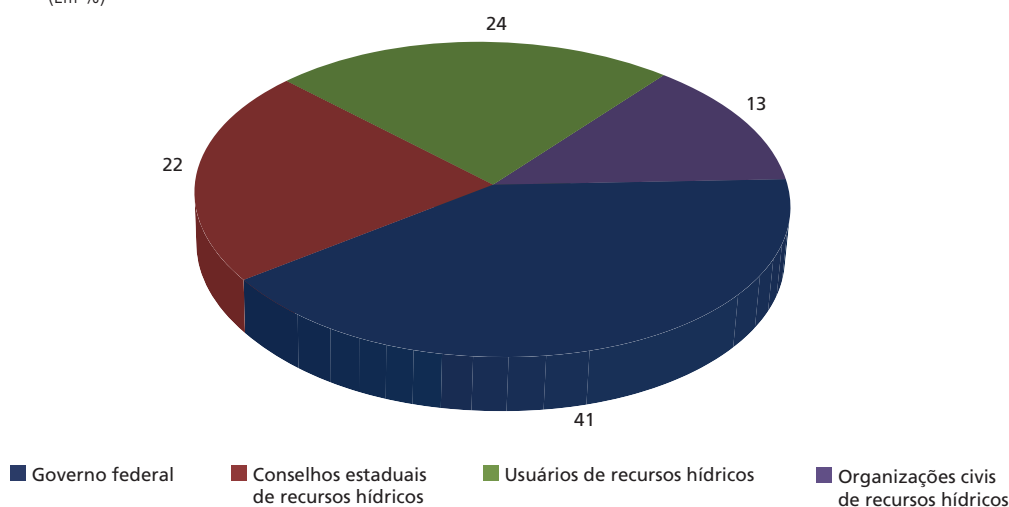
Após a coleta dos questionários, estes foram tabulados e incluídos em banco de dados com o auxílio do *software* Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), o qual servirá posteriormente para efetuar as análises comparativas entre conselhos. A tabulação dos dados constitui a principal fonte que sustenta as informações e as conclusões apresentadas neste relatório descritivo.

Com o intuito de subsidiar as análises, foram realizadas 11 entrevistas com conselheiros por meio de formulário previamente estruturado (apêndice C) durante a 32ª Reunião Extraordinária do CNRH, que aconteceu no dia 20 de setembro de 2011 no auditório do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em Brasília.

Foi realizada também uma caracterização do conselho por meio de levantamento bibliográfico e análise documental: estudos sobre o surgimento das estratégias de gestão de recursos hídricos no Brasil, temas e conceitos relacionados à governança das águas, consultas a periódicos – principalmente da base da Scientific Electronic Library Online (SciELO) ([www.scielo.com](http://www.scielo.com)) –, livros, publicações governamentais, *site* institucional, atos normativos e atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do Plenário.

## 2.1 Delimitação da amostra

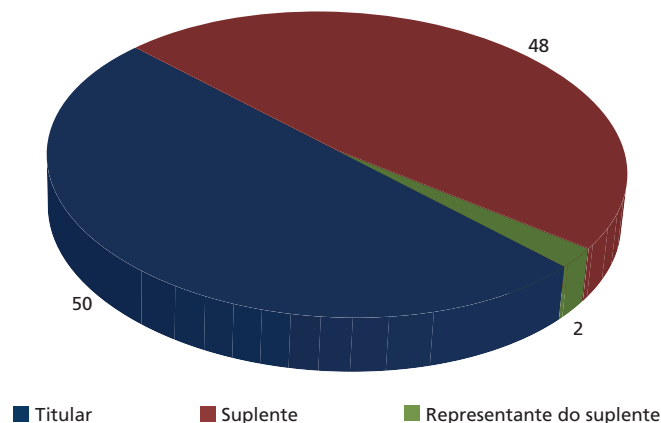
GRÁFICO 1  
Amostra segundo o setor de representação  
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico 1 apresenta a distribuição percentual por setores da amostra, que consiste nos 46 questionários respondidos. Observa-se que 41% da amostra representam o governo federal, seguidos por 22% dos conselhos estaduais de recursos hídricos (CERHs), 24% dos usuários de recursos hídricos e 13% das organizações civis de recursos hídricos. Ressalta-se que a amostra foi composta em valores aproximados à porcentagem de composição do conselho.

GRÁFICO 2  
Situação do conselho – titular ou suplente  
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto à situação no conselho – ou seja, se titular ou suplente –, o gráfico 2 indica um certo equilíbrio entre a presença de conselheiros titulares e suplentes. Verifica-se que um questionário foi respondido pelo representante do suplente; considerou-se oportuno incluí-lo na amostra, uma vez que o titular e o suplente não estavam presentes na reunião em que foi realizada a pesquisa e não responderam ao questionário por *e-mail*.

### 3 O CNRH: CONTEXTUALIZAÇÃO

O CNRH integra o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (SINGREH) como órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente (MMA), criado pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997), com as alterações da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

#### 3.1 Breve histórico

No Brasil, inicialmente, o gerenciamento dos recursos hídricos era fragmentado setorialmente (energia elétrica, agricultura irrigada, saneamento etc.) e centralizado por municípios e estados com as informações dispersas em órgãos técnicos ligados ao assunto com dados não compatíveis; dessa forma, dificultava-se o planejamento sobre captação, abastecimento, distribuição, despejo e tratamento da água. Durante a década de 1980, técnicos e especialistas brasileiros discutiram intensamente a necessidade de mudar estes cenários com a criação de um sistema integrado e descentralizado de gestão (ABERS e JORGE, 2005).

Nessa direção, a partir de princípios e obrigações estabelecidos na CF/88 e em sintonia com os conceitos derivados das conferências internacionais sobre meio ambiente e recursos hídricos, como a Conferência de Mar Del Plata e o III Fórum Mundial da Água, é instituída, em 1997, a Política Nacional dos Recursos Hídricos, por meio da promulgação da Lei Nacional nº 9.433/1997. Seu objetivo é garantir fornecimento de recursos hídricos em quantidade e qualidade à atual e às futuras gerações e estabelecer, como fundamentos para alcançá-lo, que a água é bem de domínio público, limitado e dotado de valor econômico, tendo como prioridade o consumo humano e a dessedentação animal, a promoção do uso múltiplo das águas,<sup>1</sup> a utilização da bacia hidrográfica como unidade de gestão e o planejamento descentralizado e participativo.

O modelo brasileiro atual de gestão das águas inspirou-se principalmente no modelo francês, que prevê a participação da sociedade na gestão das águas. Na França, pela Lei das Águas, de 1964, foram delimitadas seis áreas territoriais para gerenciamento das águas com base nas bacias hidrográficas do país.

Assim, muda-se de gestão fragmentada, arraigada de planejamento tecnocrático e autoritário, para gestão participativa e processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao uso da água, que demanda negociação entre os diversos agentes públicos, os usuários de recursos hídricos e a sociedade civil organizada (JACOBI, 2009).

Para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, coordenar a gestão integrada das águas e arbitrar conflitos, além de planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos, bem como promover a cobrança pelo

1. Uso múltiplo das águas: promover os usos múltiplos da água, favorecendo sua utilização simultânea para diversas finalidades. Até mesmo em casos de abundância ou situação de abundância relativa, haverá necessidade de enfrentar demandas diversas e potencialmente incompatíveis, levando-se em consideração que os diversos usos possíveis, sem indicação de prioridade, abarcam consumo humano, produção de energia, navegação, irrigação e outros desvios para usos agrícolas, como pesca, atividades de lazer e recreação, produção industrial – desde o consumo embutido em produtos finais até a limpeza de máquinas e locais de fábricas ou a evaporação – e flotação de madeira.

uso, foi criado o SINGREH, dotado de conjunto de instâncias decisórias composto de colegiado deliberativo superior formado pelo CNRH e seus correspondentes nos estados, os CERHs; ou seja, colegiados regionais deliberativos a serem instalados nas unidades de planejamento e gestão, comitês de bacias hidrográficas de rios federais para os rios de domínio da União,<sup>2</sup> comitês de bacias hidrográficas de rios estaduais para os rios de domínio dos estados ou do Distrito Federal (DF)<sup>3</sup> e instâncias executivas das decisões dos colegiados regionais, as agências de água de âmbitos federal e estadual.

De acordo com o MMA, as principais atribuições e/ou competências das instâncias integrantes do SINGREH são:

- conselhos: subsidiar a formulação da Política de Recursos Hídricos e dirimir conflitos;
- Agência Nacional de Águas (ANA): implementar o sistema nacional de recursos hídricos e outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio da União;
- órgão estadual: outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio do estado;
- comitê de bacia: decidir sobre o Plano de Recursos Hídricos (quando, quanto e para quê cobrar pelo uso de recursos hídricos); e
- agência de água: escritório técnico do comitê de bacia.

A regulamentação do CNRH concretizou-se por meio do Decreto Federal nº 2.612, de junho de 1998 (BRASIL, 1998). Em novembro daquele ano, sob a presidência do então MMA, foi realizada a primeira reunião ordinária.

### 3.2 Finalidades e competências

O CNRH é um dos responsáveis pela implementação da gestão de recursos hídricos no país e possui entre as competências, de acordo com seu regimento interno: formular a Política Nacional de Recursos Hídrico e estabelecer as diretrizes para sua implementação; promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; definir os valores da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e, em articulação com os comitês de bacias hidrográficas, as prioridades para sua aplicação; autorizar a criação das agências de águas; aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental; entre outras (BRASIL, 2003).

### 3.3 Composição e escolha dos membros

O conselho foi constituído por 29 membros, mas, a partir da III Reunião Ordinária, que aconteceu em dezembro de 1999, tiveram início as discussões quanto à revisão na composição

2. As águas de domínio da União são as que se encontram em terras do seu domínio, banham mais de um estado, servem de limite com outros países ou Unidades da Federação (UFs), se estendem a território estrangeiro ou deste provenham. Por exemplo: Rio Paraná (Brasil, Paraguai e Argentina); Rio São Francisco (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe); Rio Paraíba do Sul (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro); e Lagoa Mirim (Brasil e Uruguai)-www.rededeaguas.org.br.

3. As águas de domínio dos estados e do DF são todas as de rios e bacias que se encontram nos limites dos estados, incluindo-se as águas de origem subterrânea. Por exemplo: Rio Tietê (São Paulo), Lagoa dos Patos (Rio Grande do Sul), Rio das Velhas (Minas Gerais), Rio Jaguaribe (Ceará) e Rio Paraguaçu (Bahia)-www.rededeaguas.org.br.



deste colegiado com a sugestão de ampliar a participação das organizações civis de recursos hídricos. O assunto foi encaminhado para a Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL) para apresentação de proposta de mudança na composição, com as ressalvas de manter a representação do governo federal em 50% mais um e preservar pequeno número de participantes com a alegação de que um número muito grande de membros poderia causar problemas de quórum nas reuniões. Após inúmeras discussões, a partir de 2003, o CNRH mudou sua composição para 57 conselheiros com mandato de três anos.

O CNRH tem em sua estrutura o Plenário e as câmaras técnicas (CTs), sendo gerido por um presidente (o ministro titular do MMA) e pela Secretaria Executiva, à qual compete: prestar apoio administrativo, técnico e financeiro, acompanhar e monitorar as deliberações, assim como informar e disponibilizar as informações aos conselheiros e às entidades da sociedade civil de maneira geral.

O Plenário é composto por 29 representantes do governo federal (27 de ministérios e dois de secretarias especiais da Presidência da República), dez dos CERHs, 12 de usuários de recursos hídricos e seis de organizações civis de recursos hídricos, conforme o quadro 2.

**QUADRO 2**  
**Composição atual do CNRH**

<p>I. Governo federal:</p> <p>Ministérios (um representante):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) da Fazenda</li> <li>2) do Planejamento, Orçamento e Gestão</li> <li>3) das Relações Exteriores</li> <li>4) dos Transportes</li> <li>5) da Educação</li> <li>6) da Justiça</li> <li>7) da Saúde</li> <li>8) da Cultura</li> <li>9) do Desenvolvimento Agrário</li> <li>10) do Turismo</li> <li>12) das Cidades</li> </ol> <p>II. Ministérios (dois representantes):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) da Integração Nacional</li> <li>2) da Defesa</li> <li>3) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</li> <li>4) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</li> <li>5) da Ciência e Tecnologia</li> </ol> <p>III. Ministérios (três representantes):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) do Meio Ambiente</li> <li>2) de Minas e Energia</li> </ol> <p>IV. Secretarias Especiais da Presidência da República (um representante):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) de Aquicultura e Pesca</li> <li>2) de Políticas para as Mulheres</li> </ol> <p>V. CERHs (dez representantes):</p> <p>VI. Usuários de recursos hídricos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) dois pelos irrigantes</li> <li>2) dois pelas instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário</li> <li>3) dois pelas concessionárias e autorizadas de geração hidrelétrica</li> <li>4) dois pelo setor hidroviário, sendo um indicado pelo setor portuário</li> <li>5) três pela indústria, sendo um indicado pelo setor minero-metalúrgico</li> <li>6) um pelos pescadores e usuários de recursos hídricos com finalidade de lazer e turismo</li> </ol> <p>VII. Organizações civis de recursos hídricos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) dois pelos comitês, pelos consórcios e pelas associações intermunicipais de bacias hidrográficas, sendo um indicado pelos comitês de bacia hidrográfica e outro pelos consórcios e associações intermunicipais</li> <li>2) dois por organizações técnicas de ensino e pesquisa com interesse e atuação comprovada na área de recursos hídricos, com mais de cinco anos de existência legal, sendo um indicado pelas organizações técnicas e outro pelas entidades de ensino e pesquisa</li> <li>3) dois por organizações não governamentais (ONGs) com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos, com mais de cinco anos de existência legal</li> </ol>
--

Fonte: CNRH. Disponível em: <<http://www.cnrh.gov.br/sitio>>.

Os representantes do governo federal e seus suplentes são indicados a qualquer tempo pelos titulares dos respectivos órgãos. Os CERHs somente participam se estiverem regulares em seu funcionamento e com, no mínimo, duas reuniões plenárias realizadas anualmente. Seus representantes são escolhidos mediante articulação de seus dirigentes no prazo estabelecido pela Secretaria Executiva do CNRH e os suplentes devem, obrigatoriamente, ser de estado diverso ao do estado do titular.

Os representantes dos usuários e das organizações civis têm mandato de três anos e são indicados, mediante prévia habilitação, em assembleias públicas promovidas pela Secretaria Executiva do CNRH e realizadas nas dependências do MMA. A metodologia de escolha é objeto de decisão dos habilitados durante a respectiva assembleia.

Como representantes dos usuários, apenas poderão ser habilitadas pessoas jurídicas caracterizadas como entidades de representação de âmbito e atuação nacional ou regional, tais como associações, instituições, federações e confederações, com a representação por meio de representante legal.

No caso das organizações civis de recursos hídricos, podem se habilitar as entidades sem fins lucrativos, de cujos objetivos sociais, previstos em seus estatutos, constem, ao menos, uma das seguintes atividades e atribuições:

- I. defesa, preservação e conservação de recursos hídricos;
- II. promoção do desenvolvimento sustentável;
- III. produção e divulgação de informações e desenvolvimento de conhecimento e tecnologias para o uso racional de recursos hídricos; e
- IV. defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade relacionados com recursos hídricos.

Em 2010, foi instituído também o cadastro de organizações civis de recursos hídricos, com o objetivo de manter em banco de dados o registro de organizações civis de recursos hídricos para fins de habilitação para representação no CNRH.

No entanto, esses procedimentos têm sido alvo de algumas críticas pelo Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia – FONASC (atual entidade representante das organizações não governamentais – ONGs), em parecer jurídico que afirma que “não há autorização constitucional ou legislativa para que uma deliberação do CNRH impeça entidades da sociedade civil de ocuparem assentos no seu plenário apenas porque concentraram até então sua atuação no âmbito local ou regional.”<sup>4</sup>

Desde a constituição do CNRH, foram realizadas, para escolha dos membros, quatro assembleias públicas (2000, 2003, 2006 e 2009). Nesta pesquisa, com o intuito de verificar quais entidades estão participando e como tem sido este processo de escolha, foram consultadas as atas destas assembleias.

4. Trecho do Parecer Jurídico disponível em <[http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133:propos-tas-em-discussao&catid=3:ctil&Itemid=128](http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=133:propos-tas-em-discussao&catid=3:ctil&Itemid=128)>.

Verificou-se que muitas das representações são realizadas por meio de procurações, procedimento já questionado e registrado na ata da Assembleia Pública de 2006, em que se destaca, no caso da seleção de membros representantes das ONGs, que a procuração pode comprometer a legitimidade do processo e favorecer grupos de interesses, apesar da legalidade do encaminhamento de tais procurações como instrumento de representação de outras entidades. Nas entrevistas, também houve críticas por parte de vários conselheiros com relação à utilização de procurações durante as assembleias públicas.

Ainda com relação ao processo de seleção dos representantes das ONGs, na Assembleia Pública de 2009, houve vários questionamentos com relação à habilitação de 37 entidades no segmento de ONGs, suscitando, durante a assembleia, a possibilidade de revisão do processo de habilitação que, após votação, foi negada. Houve, inclusive, o pedido de impugnação da assembleia. No entanto, não foi acatado, pois houve argumentação de que todo o processo estava obedecendo ao regimento e ao arcabouço legal existentes.

Os segmentos que apresentaram o maior número de participação por meio de procurações foram: indústria (107 entidades habilitadas e presente: 90 procurações); ONGs (89 entidades habilitadas e presentes: 69 procurações); irrigantes, concessionárias e autorizadas de geração de energia; e comitês, consórcios e associações.

Entre os segmentos de representantes, os de pescadores e hidrovias tiveram pouco envolvimento de entidades – isto é, poucas entidades foram habilitadas e participaram das assembleias. O caso extremo é o dos hidroviários, que, na última assembleia pública, contou com a participação de uma entidade, a Confederação Nacional do Transporte (CNT), sendo nomeada para representar os portuários; a segunda vaga foi destinada à Rebelo Indústria e Comércio de Navegação, que não estava presente.

Alguns segmentos tiveram essas entidades ocupando vaga desde a primeira assembleia pública: irrigantes (Confederação Nacional da Agricultura); concessionárias (Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica); hidroviários (Rebelo Indústria, Comércio e Navegação); indústria (Confederação Nacional da Indústria – CNI); comitês (Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo); e organizações técnicas (Associação Brasileira de Recursos Hídricos).

### 3.4 Funcionamento

O CNRH delibera, durante suas reuniões de caráter ordinário e extraordinário, sempre mediante a aprovação de resoluções e moções. As reuniões de caráter ordinário ocorrem a cada seis meses; já as extraordinárias acontecem sempre que convocadas pelo presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de um terço de seus membros.

De acordo com o regimento interno, as resoluções são manifestações que tratam de deliberação vinculada à competência específica do CNRH, de instituição ou extinção de CTs, comissões e grupos de trabalho. As moções são propostas quando se tratar de outra manifestação, dirigida ao poder público e/ou à sociedade civil em caráter de alerta, comunicação honrosa ou pesarosa. É importante ressaltar que o Regimento Interno do CNRH está em processo de revisão pelos conselheiros.

### 3.4.1 As CTs

De acordo com o regimento interno, o CNRH, mediante proposta do presidente ou de, no mínimo, 15 de seus conselheiros, poderá criar, por resolução, CTs que têm como atribuições: elaborar propostas de norma para recursos hídricos; relatar e submeter à aprovação do Plenário; manifestar-se sobre consultas que lhe forem encaminhadas; criar grupos de trabalhos; entre outras (Portaria nº 377 de 2003).

A proposta de criação de CTs será analisada pela CTIL, que apresentará ao Plenário parecer contendo a pertinência de sua criação e, se for o caso, suas atribuições e sua composição.

As CTs, no número máximo de dez, serão constituídas de, no mínimo, sete membros e, no máximo 17, com mandato de dois anos, admitida a recondução. Com relação à composição, primeiramente, é realizada consulta pela Secretaria Executiva do CNRH a todos os conselheiros que manifestam o interesse ou não. Em seguida, a CTIL constrói sua proposta considerando os segmentos listados na Lei nº 9.433 de 1997, a natureza técnica do assunto de sua competência, a finalidade de instituições ou setores representados e a formação técnica e a notória atuação de seus membros na área de recursos hídricos, procurando, simultaneamente, atender à paridade de participação entre os segmentos componentes do CNRH.

Caso o número de interessados em participar da composição da CT seja superior ao número previsto, a CTIL poderá indicar membros em ordem progressiva para eventuais substituições. Não há vagas fixas preestabelecidas para as CTs, mas, historicamente, o MMA sempre esteve em todas as câmaras por meio de duas vagas: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e ANA.

No que diz respeito à coordenação, as CTs são coordenadas por qualquer um dos 17 membros. Não há indicação fixa. Ainda que com o mandato de dois anos para cada composição das câmaras, a eleição para a Presidência é anual, podendo haver recondução sem limites.

As reuniões das CTs são públicas e devem ser realizadas com, pelo menos, a metade de seus membros e:

- são convocadas por suas respectivas presidências, por decisão própria ou a pedido de um terço de seus membros com, no mínimo, 12 dias de antecedência;
- a pauta e a respectiva documentação das reuniões deverão ser encaminhadas no prazo mínimo de sete dias anteriores à sua realização; e
- serão redigidas atas de forma a retratar as discussões relevantes e todas as decisões tomadas, sendo aprovadas pelos seus membros e assinadas pelo seu presidente e o relator.

As decisões das CTs serão tomadas por consenso ou pela votação da maioria dos membros presentes, incluindo-se seu presidente, a quem cabe o voto de desempate.

Atualmente, estão em funcionamento dez CTs, conforme o quadro 3:

QUADRO 3  
Câmaras técnicas do CNRH

Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL)
Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos (CTPNRH)
Câmara Técnica de Análise de Projeto (CTAP)
Câmara Técnica de Integração de Procedimentos, Ações de Outorga e Ações Reguladoras (CTPOAR)
Câmara Técnica de Águas Subterrâneas (CTAS)
Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT)
Câmara Técnica de Ciência e Tecnologia (CTCT)
Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (CTCOB)
Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos (CTEM)
Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST)

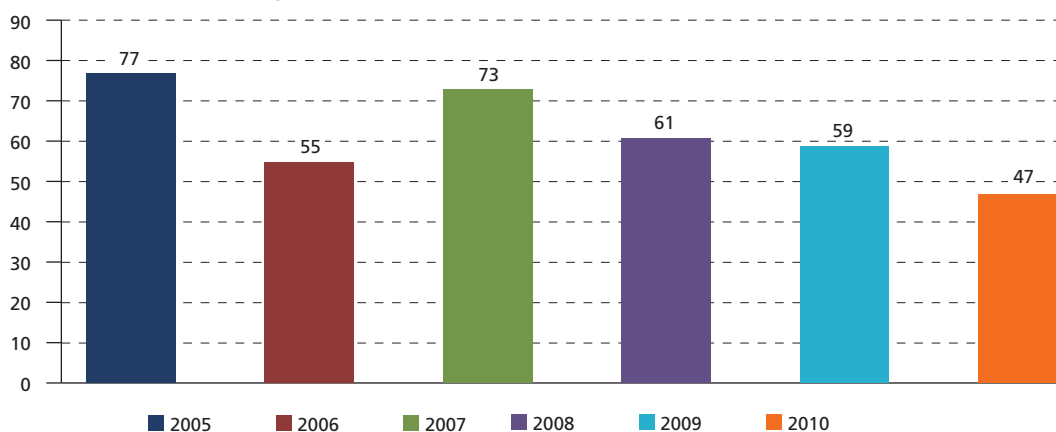
Fonte: CNRH. Disponível em: <<http://www.cnrh.gov.br/sitio>>.

Com o intuito de medir a dinâmica das CTs e, de modo geral, do CNRH, nos últimos anos, analisou-se o número de reuniões realizadas nestas câmaras no período 2005-2010. Ressalte-se que a escolha deste período foi principalmente em função do decreto de 22 de março de 2005, que instituiu a “década brasileira da água”, cujos objetivos são:

promover e intensificar a formulação e implementação de políticas, programas e projetos relativos ao gerenciamento e uso sustentável da água, em todos os níveis, assim como assegurar a ampla participação e cooperação das comunidades voltadas ao alcance dos objetivos contemplados na Política Nacional de Recursos Hídricos ou estabelecidos em convenções, acordos e resoluções a que o Brasil tenha aderido (BRASIL, 2005).

A partir desse decreto, supõe-se que as atuações do CNRH e das respectivas CTs devem ser intensificadas, refletindo-se no número de reuniões realizadas principalmente nas CTs. É evidente que, independentemente da instituição deste decreto, sabe-se que a gestão dos recursos hídricos é de extrema importância para o país, o que, por si só, já justificaria a dinâmica intensa nas atividades destas câmaras.

GRÁFICO 3  
Reuniões das CTs no período 2005-2010



Elaborado a partir de consulta ao site <[www.cnrh.gov.br](http://www.cnrh.gov.br)>.

No entanto, percebe-se que está ocorrendo queda no número de reuniões, conforme o gráfico 3. Na opinião de alguns conselheiros, os motivos deste declínio estão relacionados à falta de recursos financeiros da Secretaria Executiva e, principalmente, à baixa prioridade política por parte do MMA, que, conseqüentemente, desmotiva os conselheiros e afetam as atividades das CTs.

### 3.4.2 Seleção de temas estratégicos e tramitação das matérias

De acordo com os conselheiros, inicialmente, os temas de competência do CNRH surgiam e eram discutidos nas CTs e, posteriormente, encaminhados ao Plenário. Este formato, na opinião de alguns conselheiros, dificultava o debate no âmbito da plenária, pois, na maioria das vezes, o assunto chegava à reunião sem o devido conhecimento da maioria dos conselheiros.

Com o intuito de mudar essa dinâmica – ou seja, de fazer com que o conselho não fosse pautado pelas CTs –, a Secretaria Executiva, em 2010, propôs metodologia para seleção e identificação de temas estratégicos, bem como estabelecimento de prioridades para 2011, com o intuito de selecionar os temas que realmente tenham importância estratégica na implementação da política, do SINGREH e de seus instrumentos de gestão.

O processo de seleção dos temas consiste em:

Fase 1: consulta espontânea aos conselheiros, realizada via *e-mail*, com formulário próprio, no qual devem ser preenchidos os seguintes tópicos: definição do tema; justificativa de escolha; relação com os programas do Plano Nacional de Recursos Hídricos; e indicação da CT.

Fase 2: compilação dos temas pela Secretaria Executiva; agrupamento dos temas segundo a semelhança e a proposição de análise baseada no método gravidade, urgência e tendência (GUT),<sup>5</sup> utilizado para priorizar demandas. Foram ainda definidos filtros<sup>6</sup> que possibilitassem aos conselheiros realizar estudo e ponderação quanto à importância estratégica dos temas.

Fase 3: consulta *on-line* aos conselheiros para atribuição de pontos, baseado no método GUT.

Fase 4: os dados são tabulados e tratados pela Secretaria Executiva para encaminhamento à reunião plenária.

5. Ferramenta utilizada para definir prioridades frente a diversas alternativas de ação e que responde racionalmente às seguintes questões: o que se deve realizar primeiro e por onde se deve começar? Para cada tema, tem-se escala de valores de 1 a 5, considerando-se:

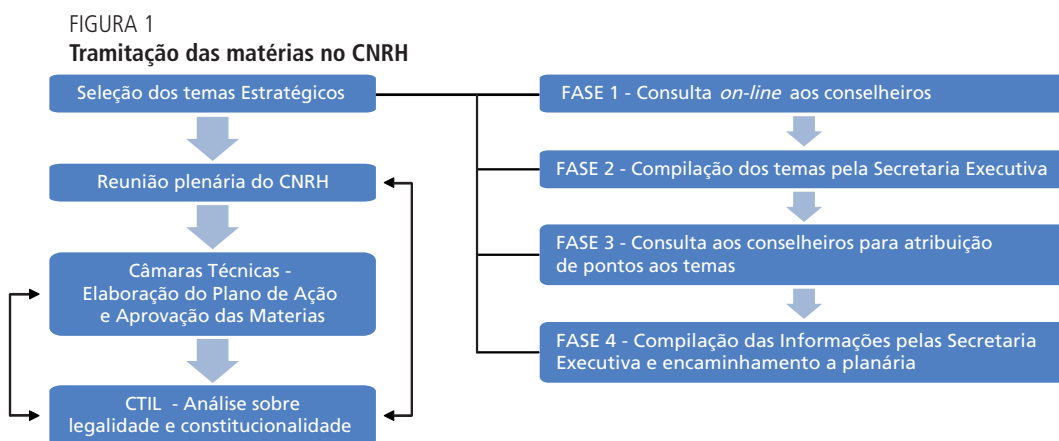
- gravidade: os problemas ou os prejuízos decorrentes de uma não atuação são graves? Devem-se considerar a intensidade e a profundidade dos danos que o problema pode causar se não atuar sobre estes. A escala para a pontuação da gravidade é a seguinte: 1 – dano mínimo; 2 – dano leve; 3 – dano regular; 4 – grande dano; e 5 – dano gravíssimo;
- urgência: quão rápido deve ser atendida a demanda? Necessita de ação imediata? Deve-se considerar o tempo para a eclosão de danos ou resultados indesejáveis se não houver atuação sobre o problema. A escala para a pontuação da urgência é a seguinte: 1 – longuíssimo tempo (dois ou mais anos); longo prazo (um ano); prazo médio (seis meses); curto prazo (três meses); e imediatamente (está ocorrendo); e
- tendência: se nada for realizado, o que acontece? Deve-se considerar o desenvolvimento que o problema terá na ausência de ação direta. A escala para pontuação da tendência é a seguinte: 1 – desaparece; 2- reduz-se ligeiramente; 3 - permanece; 4- aumenta; e 5 - piora muito.

6. Foram utilizados ainda como filtro:

- tipo de deliberação (resolução ou moção): consideram-se temas os que resultam em resolução diretamente relacionada às competências legais do CNRH;
- urgência legal: surge da necessidade de regulamentar a legislação, com prazos formalmente estabelecidos para que isto seja efetuado. Por exemplo, a Política Nacional de Segurança de Barragens;
- situação do tema no CNRH: objetiva assegurar a continuidade das discussões quanto aos temas em curso no âmbito das CTs; e
- nível estratégico: destinado a receber a avaliação e a pontuação pelos conselheiros quanto ao nível estratégico da demanda apresentada, atribuindo-se pesos maiores aos temas considerados como mais estratégicos pelos conselheiros. Neste caso, foi atribuída a seguinte escala de pontuação: 1 – sem relevância; 2 – pouco estratégico; 3 – estratégico; 4 – muito estratégico; e 5 – extremamente estratégico.

Na sequência, realiza-se oficina durante reunião plenária para validar o processo de priorização dos temas – isto é, a aceitação ou não dos temas considerados estratégicos. Após a oficina, é realizada uma reunião da Secretaria Executiva, coordenada pelo seu secretário, com os presidentes das CTs para a entrega dos temas e a discussão inicial da estratégia a ser adotada no âmbito de cada uma destas. Por último, cada CT elabora um plano de trabalho com cronograma de ação e estratégia para abordagem de cada um dos temas.

Após serem discutidos e aprovados nas CTs, os temas são encaminhados para a CTIL, que delibera sobre a legalidade e a constitucionalidade das propostas de resoluções antes de encaminhá-las ao Plenário. Como estratégia para o bom funcionamento das CTs, bem como para facilitar os trâmites (CT – CTIL – Plenário) quando a matéria é mais complexa e/ou polêmica, seus integrantes participam das análises da CTIL para facilitar o consenso e o entendimento dos ajustes necessários quando uma proposta necessita de alterações ou quando será indeferida pela CTIL.

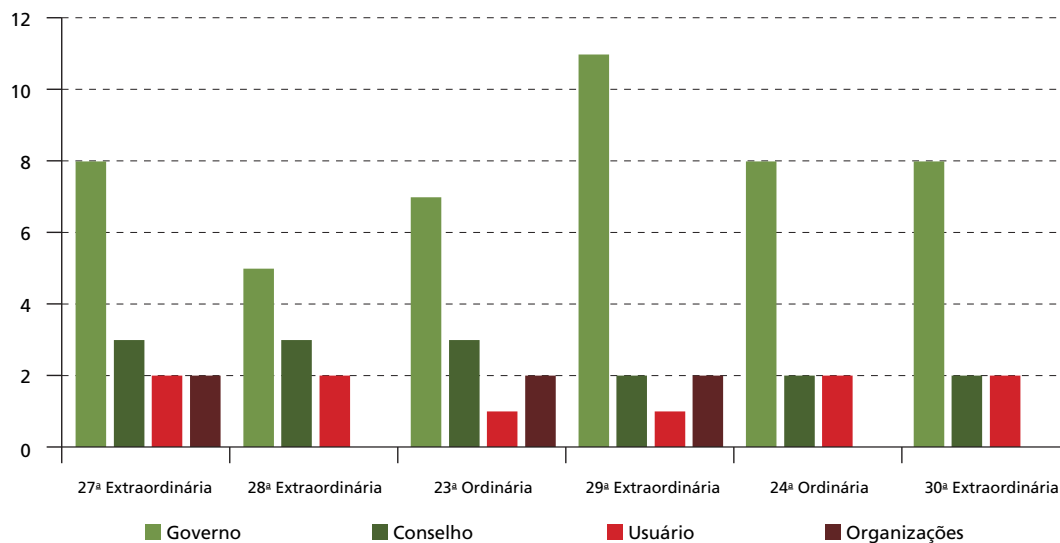


Fonte e elaboração a partir do Regimento Interno do CNRH e da metodologia para seleção dos temas estratégicos para este conselho.

Ressalte-se que alguns conselheiros entrevistados, apesar de concordarem com a metodologia por avaliarem que, dessa forma, foi possível inverter o processo anterior – e, realmente, o conselho conseguiu pautar as CTs –, ainda são necessárias algumas melhorias – por exemplo, no uso do *e-mail*, que, muitas vezes, causa confusão, pois o conselheiro alega não ter recebido, e quando recebe, já está muito próxima a reunião, dificultando-se, assim, uma análise mais detalhada; e, também, no estabelecimento das prioridades, pois ainda não foi possível abordar os temas realmente importantes para o CNRH, uma vez que todos eram considerados prioritários – ou seja, o conselho não conseguiu utilizar a metodologia para filtrar o que realmente é estratégico para este colegiado.

### 3.4.3 Frequência nas reuniões do CNRH

GRÁFICO 4  
Ausências nas reuniões do CNRH em 2010

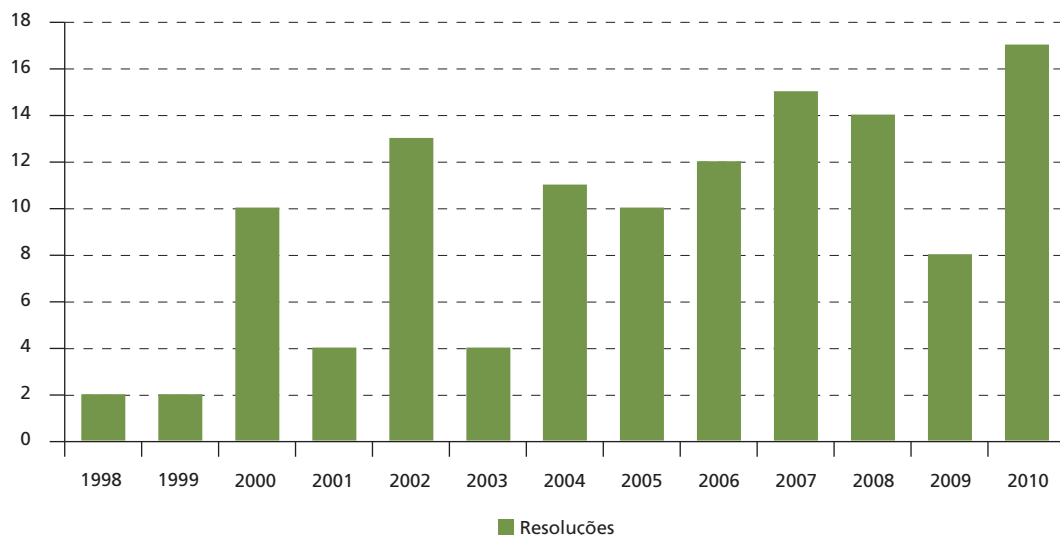


Elaborado a partir de consulta ao site: <www.cnrh.gov.br>.

As frequências nas reuniões, em 2010, estão apresentadas no gráfico 4. As ausências variaram entre 18% e 28% (28ª e 29ª Reuniões Extraordinárias, respectivamente). O número maior de ausências está entre os representantes do governo; já entre os usuários e as organizações civis, as faltas foram de duas a quatro em média por reunião; o setor hidroviário teve a menor participação (apenas uma reunião).

### 3.4.4 As resoluções do CNRH

GRÁFICO 5  
Número de resoluções por ano (1998-2010)



Elaborado a partir de consulta ao site: <www.cnrh.gov.br>; <http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com\_content&view=article&id=14&Itemid=9>.



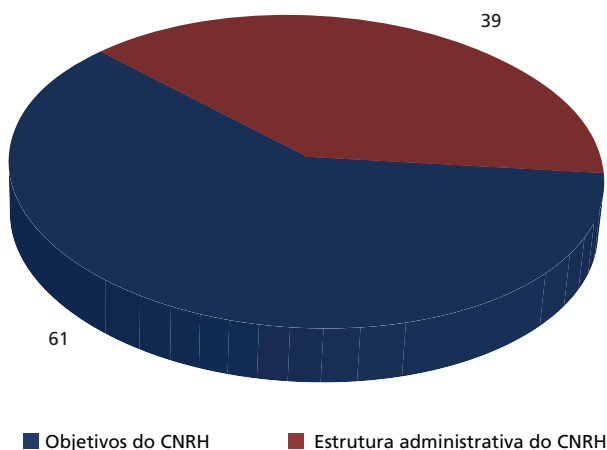
Desde sua criação até dezembro de 2010, foram realizadas 24 reuniões ordinárias e 30 extraordinárias, com a geração de 122 resoluções e 57 moções. O número de resoluções por ano está distribuído no gráfico 5, com queda significativa em 2009.

As resoluções foram agrupadas e analisadas nas categorias a seguir.

- 1) Relacionadas à estrutura administrativa do CNRH: criação de CTs e grupos de trabalho, regimento interno, composição do conselho, programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária, entre outras.
- 2) Relacionadas aos objetivos do CNRH: outorga, enquadramento dos corpos d'água, cobrança pelo uso da água, constituição de comitês, aprovação e acompanhamento da execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos, julgamento de conflitos entre comitês e conselhos estaduais, entre outras.

GRÁFICO 6  
Resoluções de acordo com a finalidade

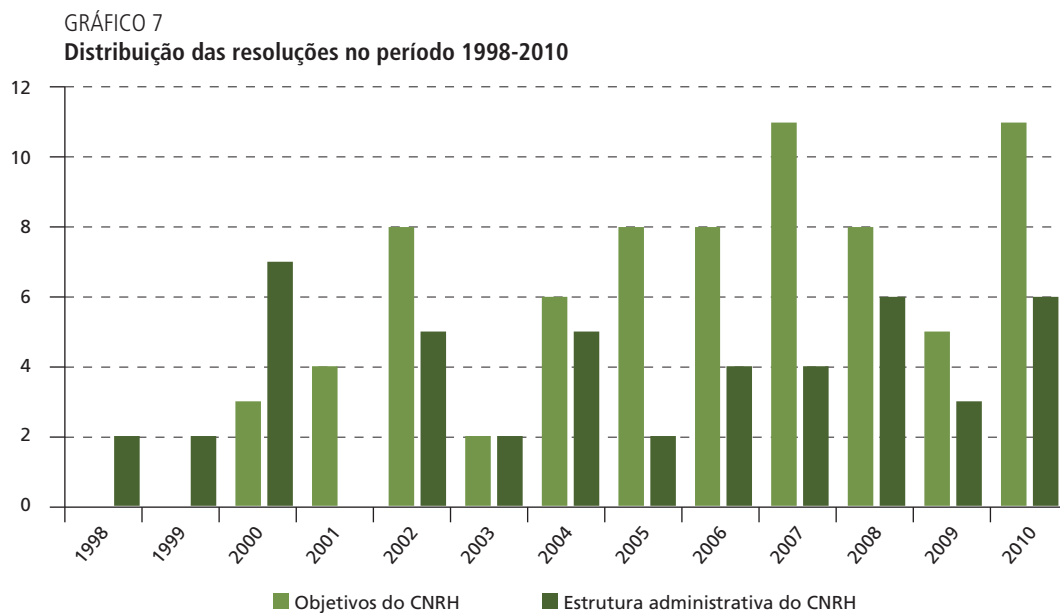
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

Elaborado a partir de consulta ao site <[www.cnrh.gov.br](http://www.cnrh.gov.br)> ; <[http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14&Itemid=9](http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=9)>.

Desse modo, foi possível elaborar o gráfico 6, que expressa o percentual de resoluções relacionadas a cada uma das categorias. Verifica-se que a maioria das resoluções foi relacionada à estrutura administrativa do CNRH (61%).



Elaborado a partir de consulta ao site <[www.cnrh.gov.br](http://www.cnrh.gov.br)>;

<[http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14&Itemid=9](http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=9)>.

Foi possível observar também a distribuição, no período 1998-2010, das resoluções por categoria, conforme o gráfico 7. Verifica-se que as resoluções relacionadas aos objetivos do CNRH tiveram início dois anos após a criação do conselho.

No que diz respeito aos assuntos deliberados, a tabela 1 apresenta os principais assuntos que estiveram em pauta no CNRH. Nas resoluções relacionadas à estrutura do CNRH, destacaram-se as relacionadas à criação e à composição das CTs, sendo 80% das deliberações. No caso dos objetivos do conselho, destacaram-se as relacionadas ao comitê de bacias e agências de água, seguidas pela cobrança pelo uso da água.

TABELA 1  
Principais assuntos deliberados no CNRH

Estrutura administrativa do CNRH	Quantidade
Criação/composição de grupos e câmaras	37
Calendário, programa de trabalho	8
Composição do CNRH	3
Objetivos do CNRH	Quantidade
Comitês e agências de águas	28
Enquadramento dos corpos d'água	1
Plano nacional de recursos hídricos	9
Outorga	5
Cobrança	19
Águas subterrâneas, água de reuso e mineração	8
SINGREH	2
Conferência Nacional de Águas	1
Aproveitamento hídrico do Rio São Francisco	1

Elaborado a partir de consulta ao site <[www.cnrh.gov.br](http://www.cnrh.gov.br) [http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14&Itemid=9](http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=9)>.

De acordo com as entrevistas, os conselheiros avaliam que as resoluções estão satisfatórias; no entanto, estas deveriam ser expressas de forma mais objetiva – isto é, menores e com mais clareza na redação. Ressalte-se, ainda que primeiramente, que o conselho direcionou as resoluções para a regulamentação da Lei nº 9.433 de 1997 e, na sequência, a implementação das políticas nos estados.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Nesta seção, são analisados os dados colhidos no questionário aplicado aos conselheiros, os quais foram tabulados e sistematizados, seguidos das respectivas análises e interpretações que são complementadas com as informações levantadas nas 11 entrevistas. A descrição apresentada neste estudo está organizada em três blocos, quais sejam:

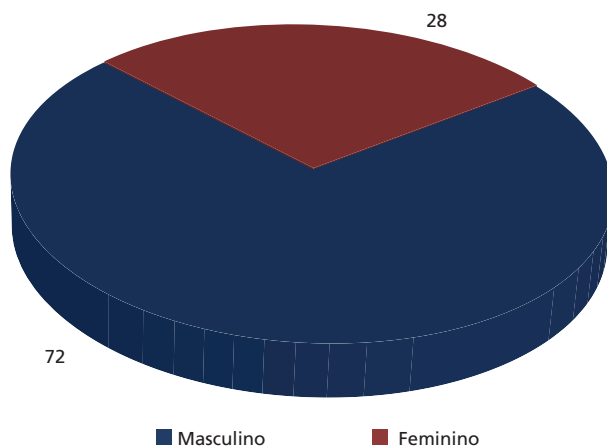
- o perfil do conselheiro;
- a atuação dos conselheiros; e
- o funcionamento do conselho.

### 4.1 O perfil dos conselheiros

Neste bloco, apresenta-se o perfil dos conselheiros que responderam aos questionários: gênero/sexo, cor/raça, escolaridade, área de atuação profissional, religião, faixa etária, renda familiar média, tempo no conselho e participação em outros conselhos de políticas públicas, além do CNRH.

#### 4.1.1 Conselheiros segundo o gênero/sexo

GRÁFICO 8  
Conselheiros segundo gênero/sexo  
(Em %)



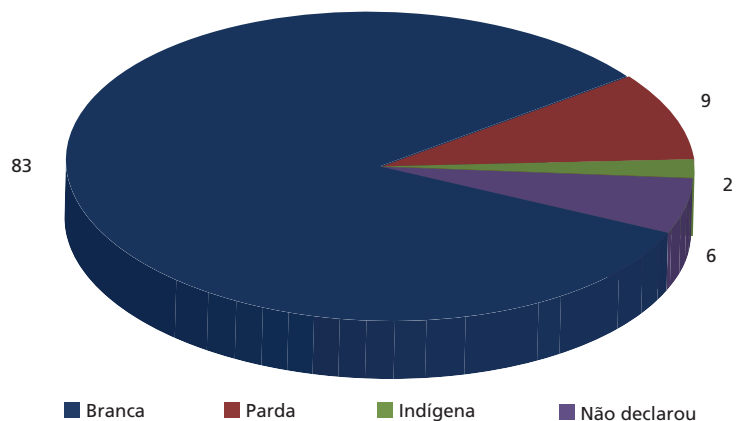
Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico 8 apresenta a predominância do sexo masculino na composição do CNRH, ratificando o que Tatagiba (2005) indica sobre participação e conselhos: a predominância masculina.

#### 4.1.2 Conselheiros segundo a cor/raça

As opções de cor utilizadas nesta questão foram baseadas na tipologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo de 2010 e incluíam: branca, preta, parda, amarela e indígena. Apesar de estas cinco categorias utilizadas pelo IBGE serem, por vezes, alvo de críticas, o instituto considera que estas ajudam a construir um papel legitimador das representações sobre os diversos grupos étnicos raciais que convivem no Brasil (IBGE, 2008, p. 12).

GRÁFICO 9  
Conselheiros segundo a cor/raça  
(Em %)

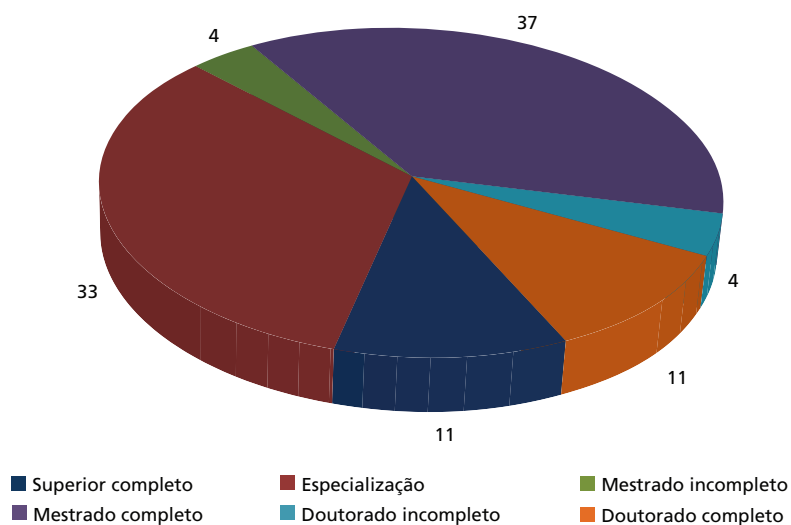


Fonte: Dados da pesquisa.

Com relação à cor/raça, o gráfico 9 revela que há a predominância de pessoas da cor/raça branca (83%), seguida das de cor parda (9%) e de indígenas (2%). Verifica-se ainda que nenhum dos conselheiros se autorreconheceu como amarelo ou preto e 6% não declararam sua cor/raça. Isto demonstra que, no CNRH, são mantidas as desigualdades de cor/raça características da sociedade brasileira.

#### 4.1.3 Conselheiros segundo escolaridade e atuação profissional

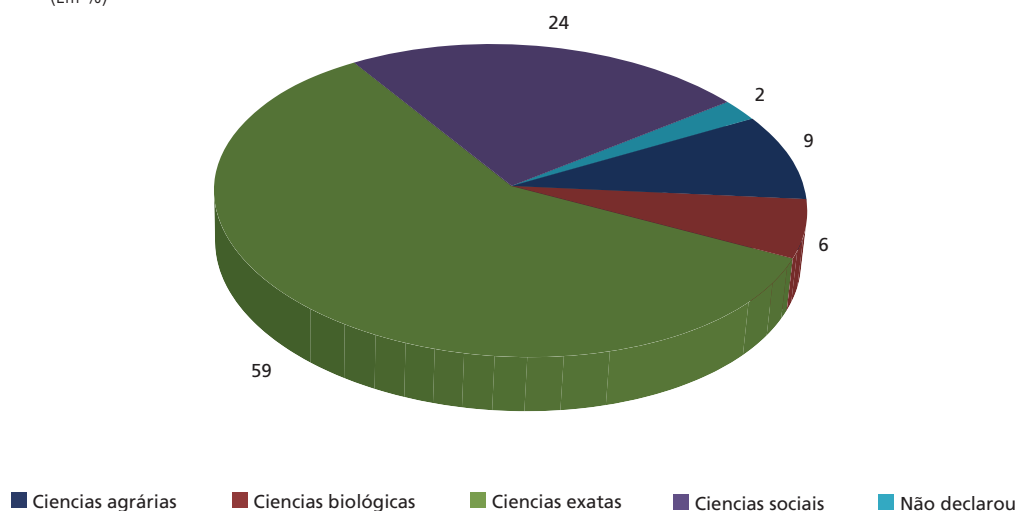
GRÁFICO 10  
Conselheiros segundo a escolaridade  
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

A escolaridade dos conselheiros é bastante elevada. Conforme o gráfico 10, a maioria possui curso de pós-graduação (aproximadamente 90% da amostra), com destaque para especialização (33%) e mestrado completo (37%), com atuação.<sup>7</sup>

GRÁFICO 11  
Área de atuação profissional  
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico 11 revela que a maioria dos conselheiros (74%) atua em áreas de viés técnico e de ciências exatas, biológicas e agrárias.

Os dados demonstram que a composição do CNRH está bem acima dos indicadores de escolaridade nacionais, pois a média de instrução do brasileiro com 25 anos de idade ou mais, medida pelo IBGE em 2009, é de 7,1 anos de estudo, o que significa que poucos alcançam a conclusão do ensino fundamental (IBGE, 2010a, p. 50).

Os estudos sobre governança das águas<sup>8</sup> têm revelado, conforme Jacobi (2009, p. 48), que há certa ambiguidade na legislação que abre os espaços para participação da sociedade, mas supõe certo acesso a informações técnicas – isto é, o envolvimento da comunidade nas atividades de gestão de recursos hídricos é limitado pela importância dada ao corpo técnico-científico e ao conhecimento produzido por este nas relações de força no interior dos espaços decisórios.

Por sua vez, é importante ressaltar que a gestão de recursos hídricos é tema com nível de complexidade bastante alto, que exige qualificação técnica elevada para que se obtenha qualidade nas discussões.

#### 4.1.4 Religião ou culto dos conselheiros

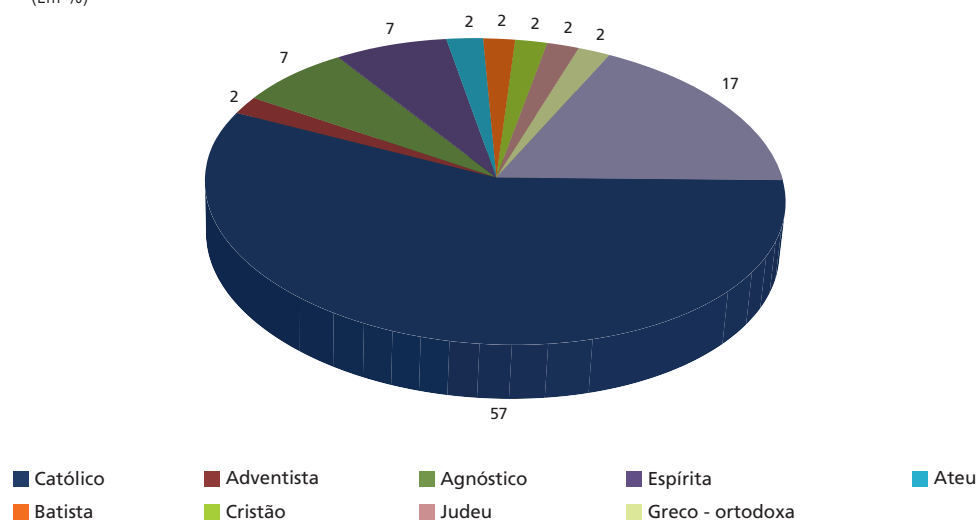
Para a divisão dos conselheiros por religião ou culto, utilizou-se a terminologia e o tipo de pergunta adotada no Censo do IBGE: “Qual sua religião ou culto?”. Dessa forma, evitou-

7. Na questão sobre atuação profissional, foram consideradas: ciências agrárias: agronomia, zootecnia, medicina veterinária etc.; ciências biológicas: biologia, farmácia, nutrição etc.; ciências exatas: engenharias, química, física etc.; e ciências sociais: administração, economia, sociologia, geografia etc.

8. Segundo Jacobi (2009), atualmente, na gestão hídrica, enquanto arcabouço conceitual, o termo governança representa enfoque que propõe caminhos teóricos e práticos alternativos que realizem real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução em nível governamental.

se o uso de uma grande lista de respostas possíveis, o que poderia deixar de incluir algum grupo religioso. A partir das respostas abertas a esta pergunta, foram delimitadas as categorias dispostas no gráfico 12.

GRÁFICO 12  
Religião ou culto dos conselheiros  
(Em %)

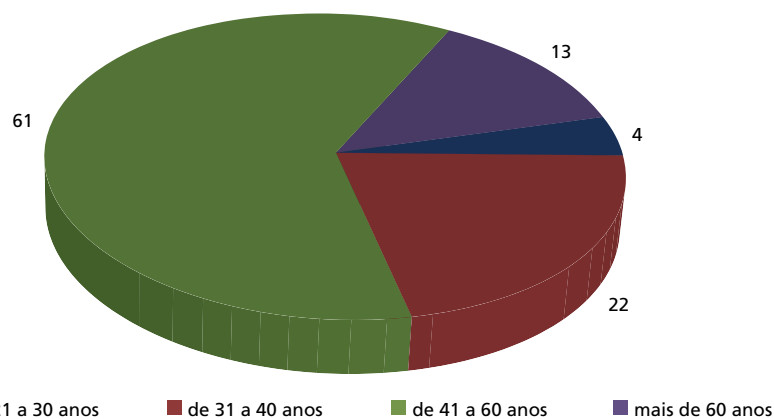


Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se, no gráfico 12, grande diversidade de religiões ou cultos, com predominância da religião católica (57%), que perpassam a população brasileira como um todo, refletindo a diversidade cultural do país. Ressalte-se que 17% dos conselheiros não declararam sua opção religiosa.

#### 4.1.5 Faixa etária dos conselheiros

GRÁFICO 13  
Faixa etária dos conselheiros  
(Em%)



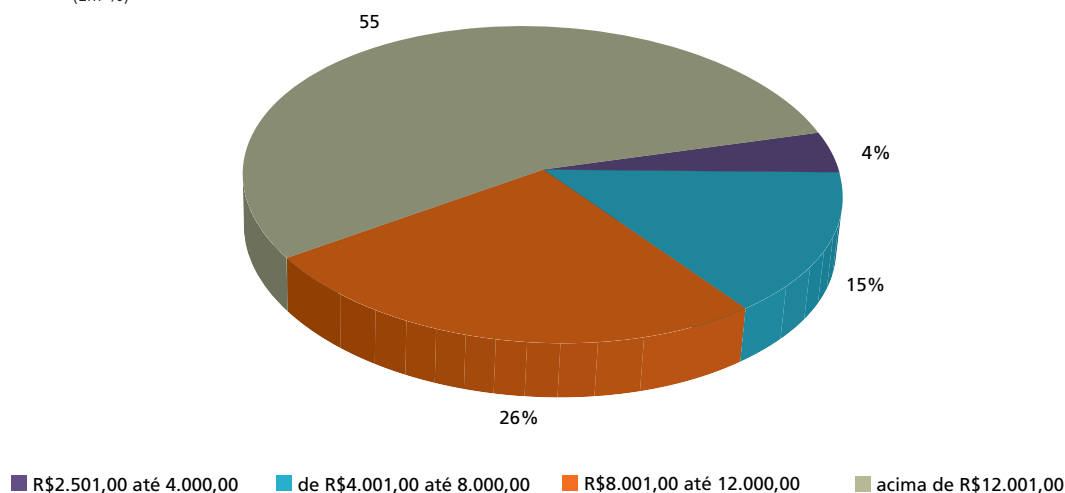
Fonte: Dados da pesquisa.

Pode-se observar no gráfico 13 a predominância de conselheiros com mais de 41 anos (74%); ou seja, prevalecem pessoas mais experientes e praticamente não há a participação de profissionais mais novos e/ou recém-formados, de forma que apenas 4% dos conselheiros

possuem menos de 30 anos. O resultado indica que o tempo de experiência é valorizado e pode ser elemento significativo na definição dos conselheiros do CNRH, o que pode caracterizar certo “conservadorismo” nesta instância de participação.

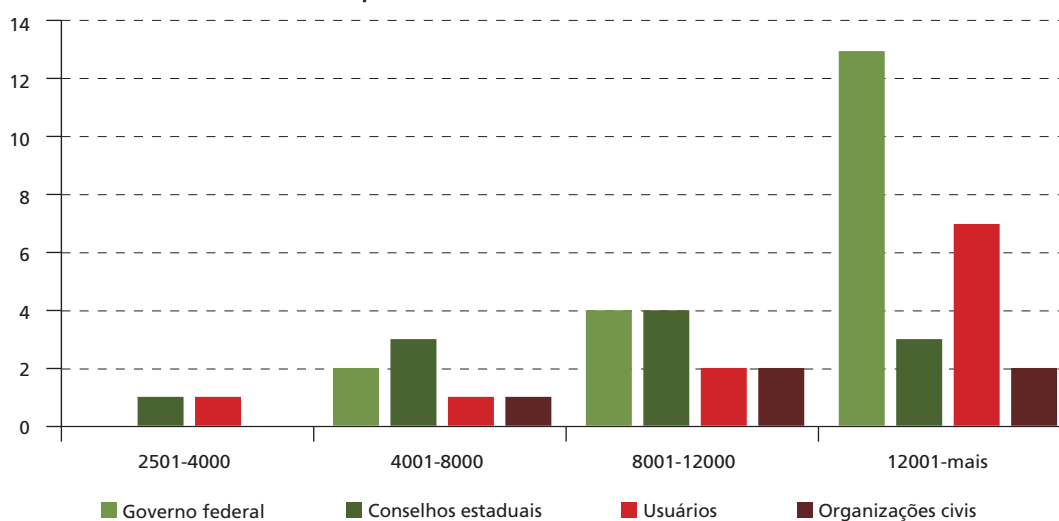
#### 4.1.6 Renda familiar mensal

GRÁFICO 14  
Renda familiar mensal média em reais  
(Em %)



A renda familiar foi sistematizada a partir das faixas adotadas pelo IBGE. Verifica-se, no gráfico 14, a predominância de conselheiros que recebem mais de R\$ 8.001,00 ao mês (81%); apenas 4% possuem renda familiar inferior a R\$ 4 mil. A renda média dos conselheiros está bastante acima da renda média das famílias brasileiras tal qual medida na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada entre maio de 2008 e 2009 pelo IBGE. A pesquisa, que abarcou amostra de 60 mil domicílios urbanos e rurais, demonstra que a família brasileira tem rendimento médio de R\$ 2.763,47 (IBGE, 2010b).

GRÁFICO 15  
Renda familiar média mensal por setor



Ao analisar a renda dos conselheiros com o setor de representação, observa-se, no gráfico 15, que, entre os representantes do governo federal e dos usuários de recursos hídricos, predomina renda familiar acima de R\$ 12 mil; entre os representantes de conselhos estaduais e organizações civis, há certo equilíbrio entre a faixa de renda de R\$ 8 mil a R\$ 12 mil e acima de R\$ 12.001,00.

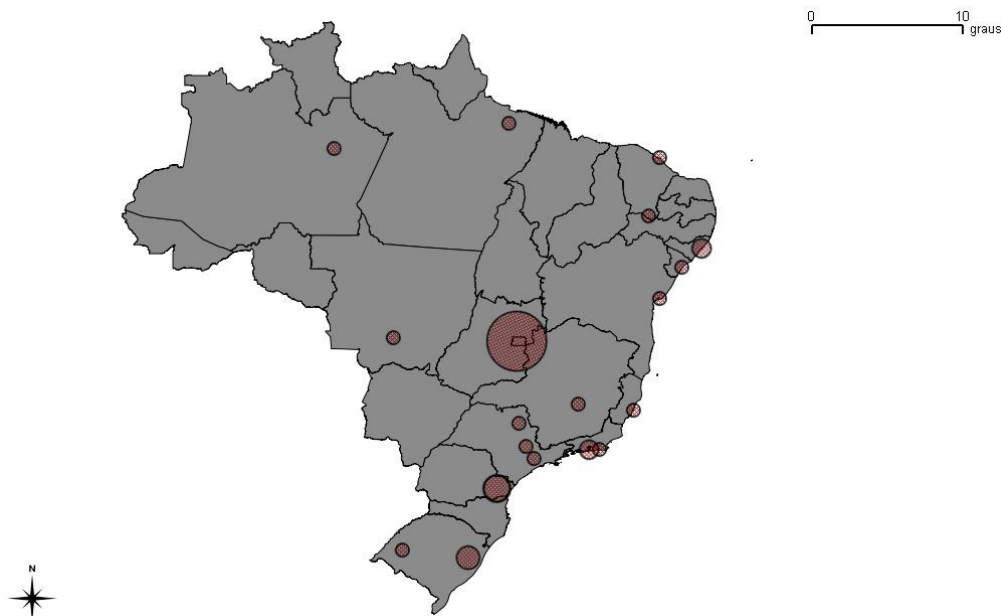
De todo modo, os dados coletados no CNRH, contemplando-se conselheiros de todos os setores, estão alinhados aos demais estudos sobre participação, que indicam que

os conselheiros, no que se refere à renda, à escolaridade e ao engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade de organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação (TATAGIBA, 2005, p. 209).

#### 4.1.7 Município de residência dos conselheiros

Com o intuito de obter melhor representação espacial da distribuição dos conselheiros no país, construiu-se um mapa demonstrativo, a figura 2. Neste, os círculos indicam os municípios de residência e seu tamanho reflete a proporção de conselheiros que residem nestes locais.

FIGURA 2  
Distribuição geográfica dos conselheiros do CNRH



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que no CNRH existem conselheiros das cinco regiões do país: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul; a maior concentração está na região Centro-Oeste, com destaque para Brasília, seguida das regiões Sudeste e Sul. O detalhamento dos nomes dos municípios e a frequência de resposta para cada um podem ser encontrados na tabela 2.



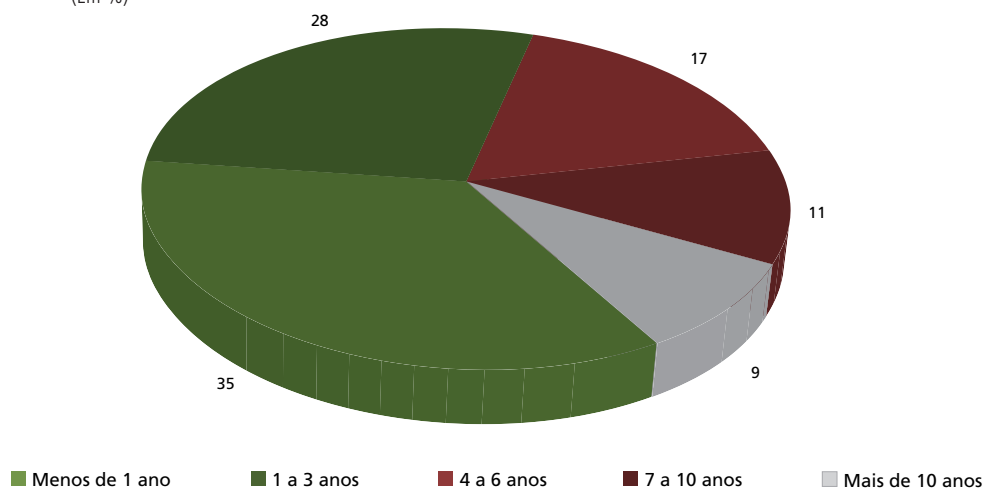
TABELA 2  
Município de residência

Município/UF de residência	Frequência
Americana - SP	1
Aracaju - SE	1
Belém - PA	1
Belo Horizonte - MG	2
Brasília - DF	20
Carapicuíba - SP	1
Curitiba - PR	4
Fortaleza - CE	1
Jardim - MS	1
Maceió - AL	2
Manaus - AM	1
Manoel Viana - RS	1
Porto Alegre - RS	3
Ribeirão Preto - SP	1
Rio de Janeiro - RJ	2
Salvador - BA	1
Saquarema - RJ	1
Vila Velha - ES	1
Não declarou	1
<b>Total</b>	<b>46</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

#### 4.1.8 Conselheiros segundo tempo no conselho

GRAFICO 16  
Conselheiros segundo tempo no conselho  
(Em %)

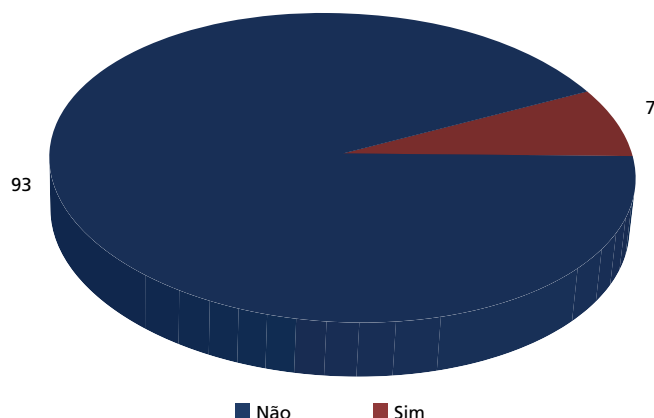


Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico 16 indica a predominância de conselheiros com menos de três anos no CNRH (63%), o que pode caracterizar processo de renovação recente deste colegiado em função das assembleias públicas realizadas em 2009 e, também, das mudanças recentes nos governos federal e estadual.

#### 4.1.9 Representação de outros setores no conselho

GRÁFICO 17  
**Representação anterior em outros setores do CNRH**  
 (Em %)

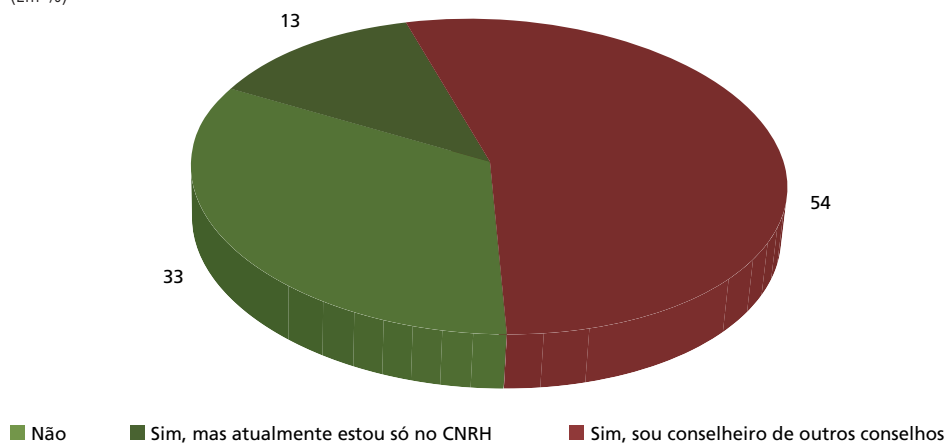


Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se, no gráfico 17, que a maioria dos conselheiros não representou outros setores no conselho anteriormente à representação atual.

#### 4.1.10 Participação dos conselheiros em outros conselhos

GRÁFICO 18  
**Participação em outros conselhos**  
 (Em %)



Verifica-se que mais da metade dos conselheiros do CNRH (54%) participam de outros conselhos e 13% já fizeram parte e atualmente estão somente no CNRH, conforme o gráfico 18 – ou seja, há elevado grau de participação dos conselheiros do CNRH em outros conselhos de políticas públicas, demonstrando que a multiplicidade de conselhos no Brasil não é acompanhada em medida da diversidade igual a de atores sociais que se mobilizam e participam destes espaços, uma vez que é comum que este conselheiro participe de diversos conselhos gestores.

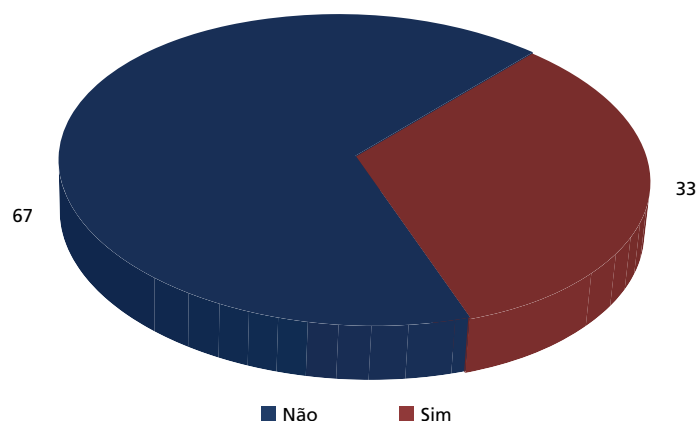
No que se refere aos conselheiros que afirmam participar de outros conselhos, observa-se, no tabela 3, que a maioria declara participar de conselhos estaduais. No entanto,

deve-se ressaltar que este resultado pode ser considerado normal no caso do CNRH, em razão de os CERHs estarem entre os segmentos que compõem esta instancia de participação e que estes representam 24% da amostra. Sendo assim, o número de participantes em conselhos nacionais, apesar de ser menor, é significativo.

TABELA 3  
Atuação em conselhos fora do CNRH

Tipo de conselho	Quantidade de conselheiros
Apenas nacional	7
Apenas estadual	11
Apenas municipal	2
Nacional e estadual	4
Estadual e municipal	4
Nacional, estadual e municipal	1
Não declarou	1
<b>Total</b>	<b>30</b>

GRÁFICO 19  
Contatos com o Conama  
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda sobre participação em outras instancias, julgou-se importante questionar os conselheiros com relação aos possíveis contatos com o Conama, uma vez que recursos hídricos é tema inerente à gestão ambiental. Verificou-se que 67% dos conselheiros declararam que já tiveram algum contato com este conselho, conforme o gráfico 19.

Os contatos foram estabelecidos com os seguintes propósitos:

- participou ou participa como conselheiro;
- intercâmbio de informações;
- conhecimento da sistemática do Conama;
- conhecimento da legislação ambiental;
- participação em reuniões plenárias, CTs e grupo de trabalho;
- assessoria técnica; e
- encaminhamentos de reivindicação de movimentos ambientais.

#### 4.1.11 Resumo do perfil dos conselheiros

No quadro 4, apresenta-se breve resumo do perfil dos conselheiros do CNRH, elaborado a partir da síntese de gráficos e dados anteriores que compõe este bloco. Contudo, observação que emerge na análise dos resultados corrobora com as análises de Tatagiba (2005, p. 209) de que o perfil dos conselheiros, no que se refere à renda, à escolaridade, entre outros exemplos, está bem acima da média nacional e que “caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação”. Por sua vez, há de ressaltar que o CNRH, conforme já salientado anteriormente, pode apresentar algumas características peculiares em função da complexidade do tema gestão de recursos hídricos, que exige qualificação profissional elevada e experiência, entre outros requisitos.

QUADRO 4  
Resumo do perfil dos conselheiros do CNRH

Gênero	Majoria masculina (72%)
Cor/raça	Majoria branca (83%)
Escolaridade e área de atuação profissional	Grande maioria com pós-graduação (89%) e atuação profissional principalmente em ciências exatas e biológicas
Religião ou culto	Grande diversidade, com predominância da religião católica
Faixa etária	Majoria com mais de 41 anos (74%)
Renda mensal média familiar	Elevada (maioria acima de R\$ 8 mil)
Tempo no conselho	Mais da metade (63%) está a menos de três anos no conselho
Participação em outros conselhos	Mais da metade participa de outro conselho (54%) e 13% já tiveram atuação em outros conselhos e atualmente estão somente no CNRH

Fonte: Dados da pesquisa.

## 4.2 Atuação dos conselheiros

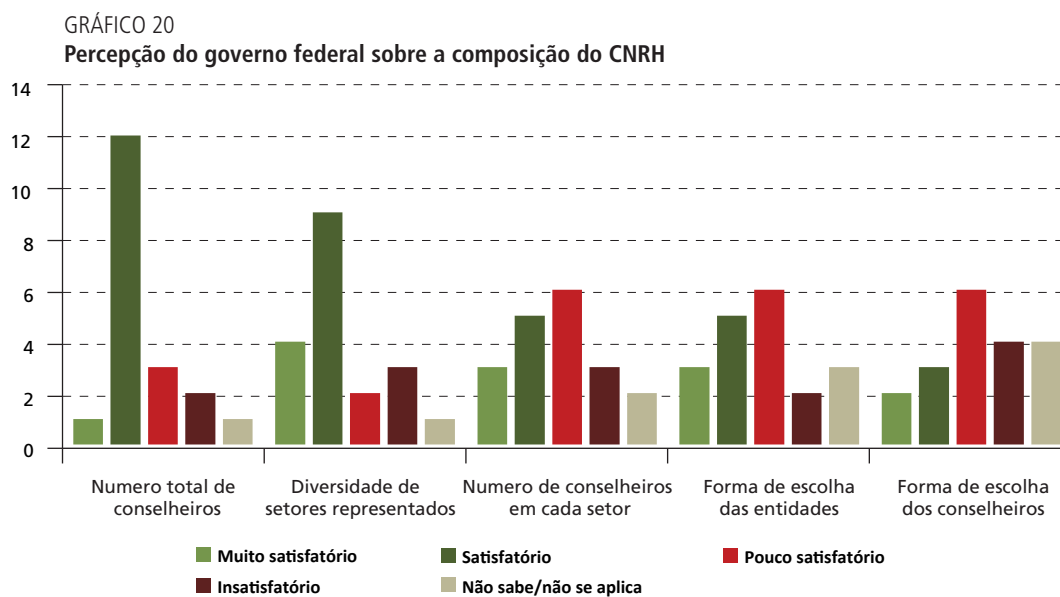
Nesta subseção, são analisados os seguintes blocos: a percepção do conselheiro sobre a composição do CNRH, os interesses prioritariamente defendidos, o grau de articulação entre os diferentes setores, a presença de base de apoio, bem como a intensidade e a forma de contato com esta.

### 4.2.1 Percepção sobre a composição do conselho

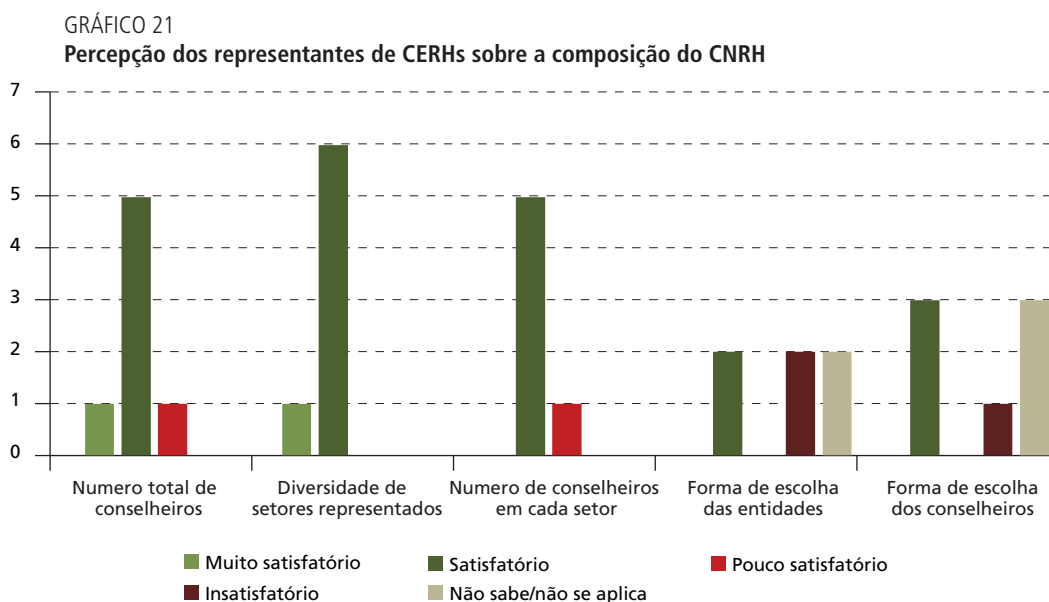
Para avaliar a percepção dos conselheiros quanto à composição do CNRH, foram considerados os seguintes aspectos:

- número total de conselheiros;
- diversidade de segmentos representados;
- número de conselheiros em cada segmento;
- forma de escolha das entidades com assento no conselho; e
- forma de escolha dos conselheiros na entidade.

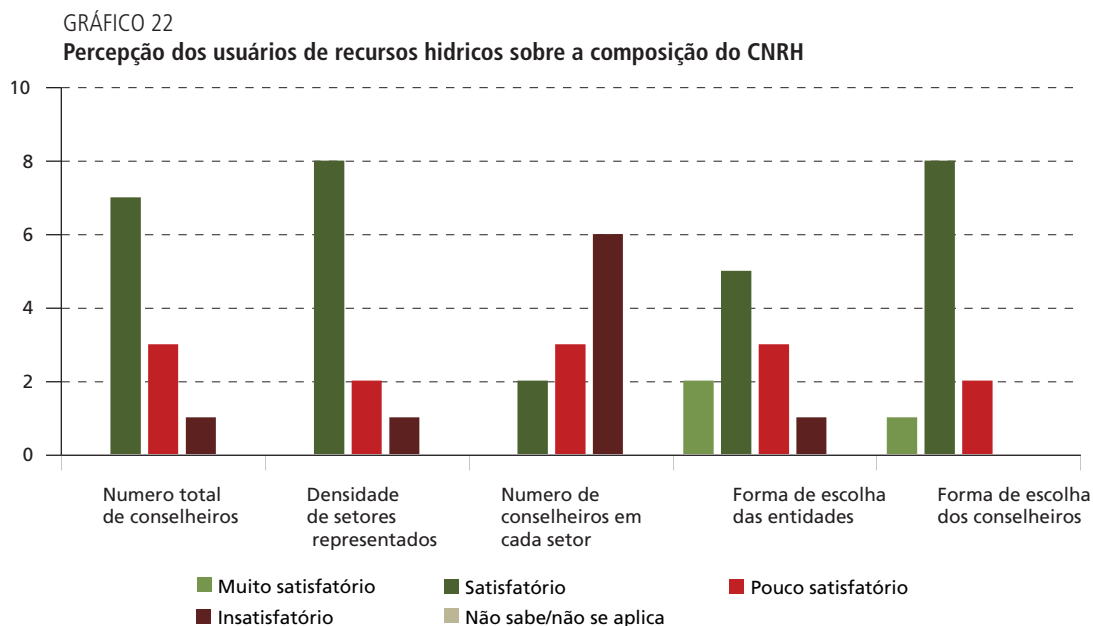
Os gráficos 20 a 23 revelam o grau de satisfação do conselheiro em relação aos aspectos citados. Para cada aspecto, foram disponibilizadas cinco opções de avaliação, sendo: muito satisfatório, satisfatório, pouco satisfatório, insatisfatório e não sabe/não se aplica.



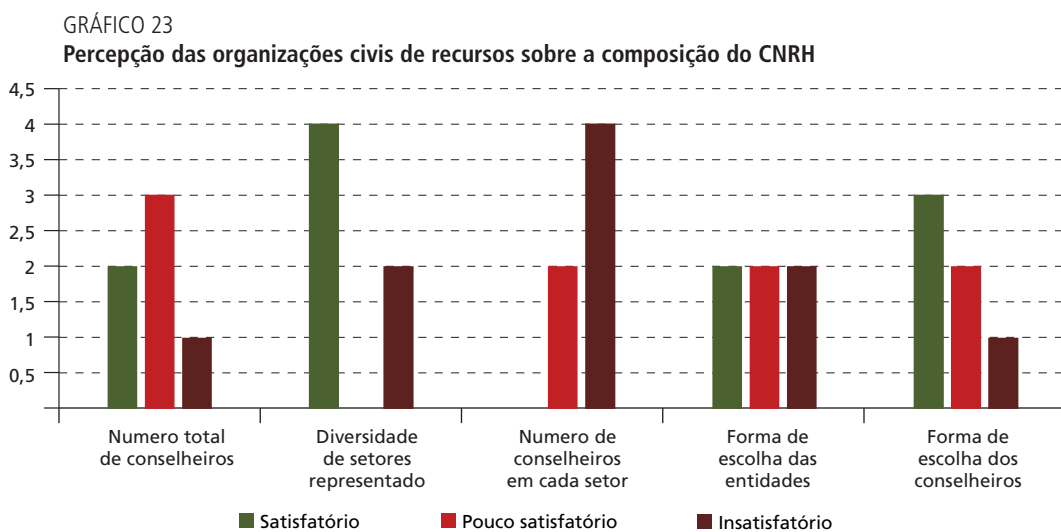
O gráfico 20 revela que, para o governo federal, o número total de conselheiros e a diversidade de setores representados foram avaliados como satisfatórios e muito satisfatórios, ressalte-se que esta avaliação é esperada, uma vez que este setor é maioria na composição do CNRH. Para os aspectos do número de conselheiros em cada setor e da forma de escolha das entidades, as opiniões permaneceram divididas entre satisfatório e pouco satisfatório. No aspecto “forma de escolha dos conselheiros”, a maioria avaliou-o como pouco satisfatório e insatisfatório.



No gráfico 21, observa-se que, para os representantes dos CERHs, apenas as formas de escolhas das entidades e dos conselheiros permanecerem divididas entre satisfatório e insatisfatório; grande parcela não soube escolher entre as duas opções.



Os usuários de recursos hídricos avaliam negativamente apenas o número de conselheiros em cada setor; os demais aspectos foram avaliados como satisfatório para a maioria, conforme o gráfico 22.

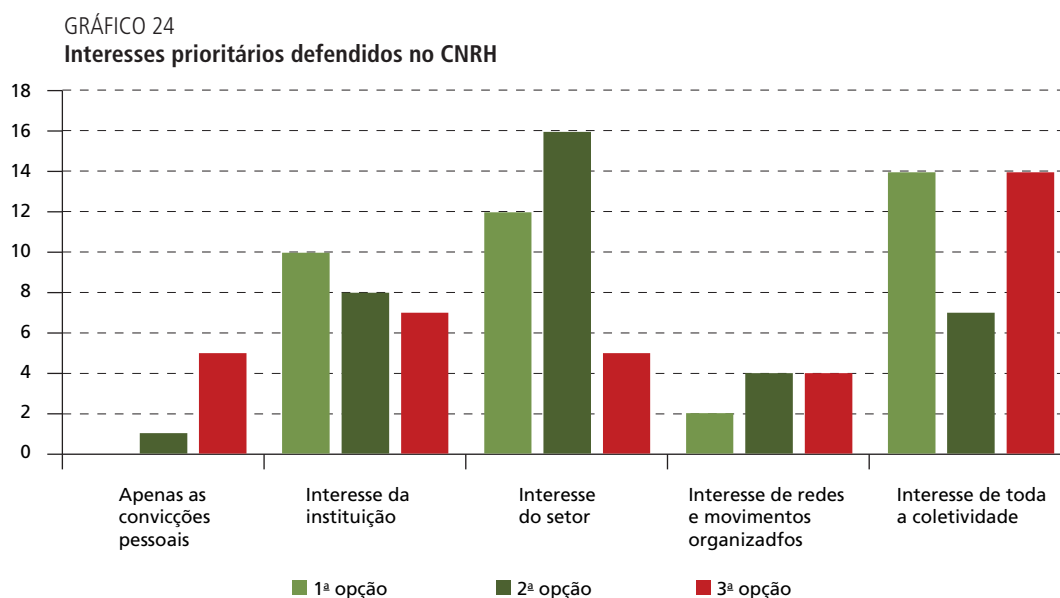


As organizações civis de recursos hídricos, conforme o gráfico 23, avaliaram negativamente o número total de conselheiros, o número de conselheiros em cada setor e a forma de escolha das entidades. No aspecto de diversidade de setores, a avaliação é, em sua maioria, satisfatória e a forma de escolha permaneceu dividida entre satisfatória e pouco satisfatória. Percebe-se, portanto, que o setor das organizações civis de recursos hídricos apresenta insatisfação generalizada quanto aos diversos aspectos da composição do CNRH.

A avaliação dos conselheiros sobre os cinco aspectos relacionados à composição do CNRH foi realizada para cada um dos setores separadamente. Contudo, a partir das entrevistas, observa-se que a maioria considera o número de conselheiros em cada setor como não adequado e que a composição não paritária, em função da maioria do governo federal, está gerando insatisfação. Ainda de acordo com os entrevistados, o número de conselheiros deveria ser maior principalmente no setor de usuários e organizações técnicas; neste último, com maior participação de universidades e instituições de pesquisa

#### 4.2.2 Interesses prioritários defendidos pelos conselheiros

Quando questionados sobre os interesses prioritários defendidos nos conselhos, foi solicitado aos conselheiros que marcassem três opções em ordem de relevância, sendo estas: *nenhum interesse específico, siga apenas as minhas convicções pessoais, interesses da minha instituição, interesses do meu setor, interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos e interesses de toda a coletividade*. Deveria ser marcada uma opção para o primeiro, outra para o segundo e outra para o terceiro interesse prioritariamente defendido pelo conselheiro.

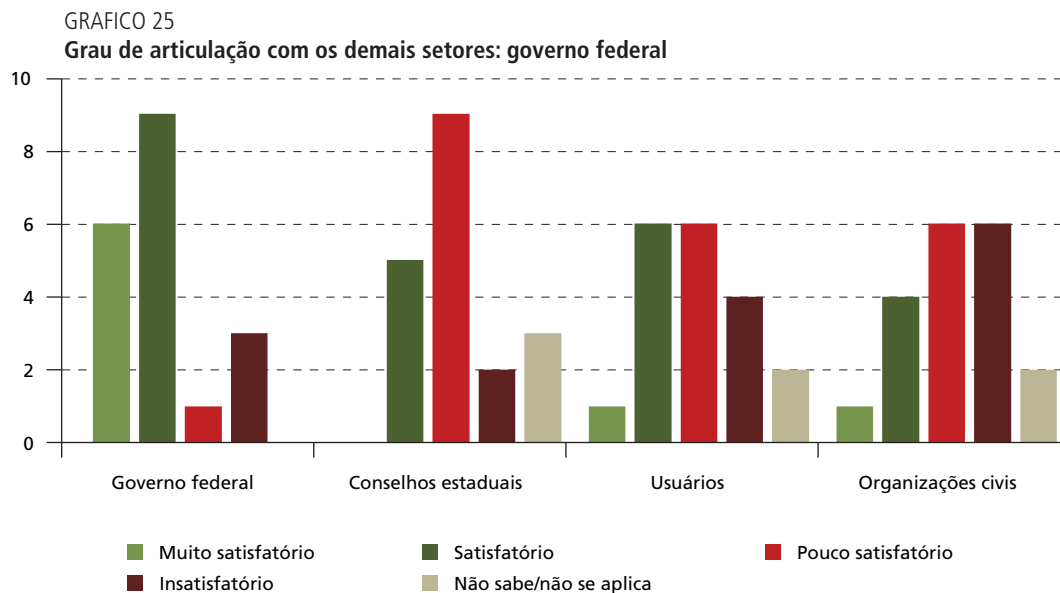


Na primeira opção, destacaram-se os interesses da coletividade, do setor e da instituição. Como segunda e terceira opções, destacam-se o interesse do setor e o de toda a coletividade, respectivamente, conforme o gráfico 24.

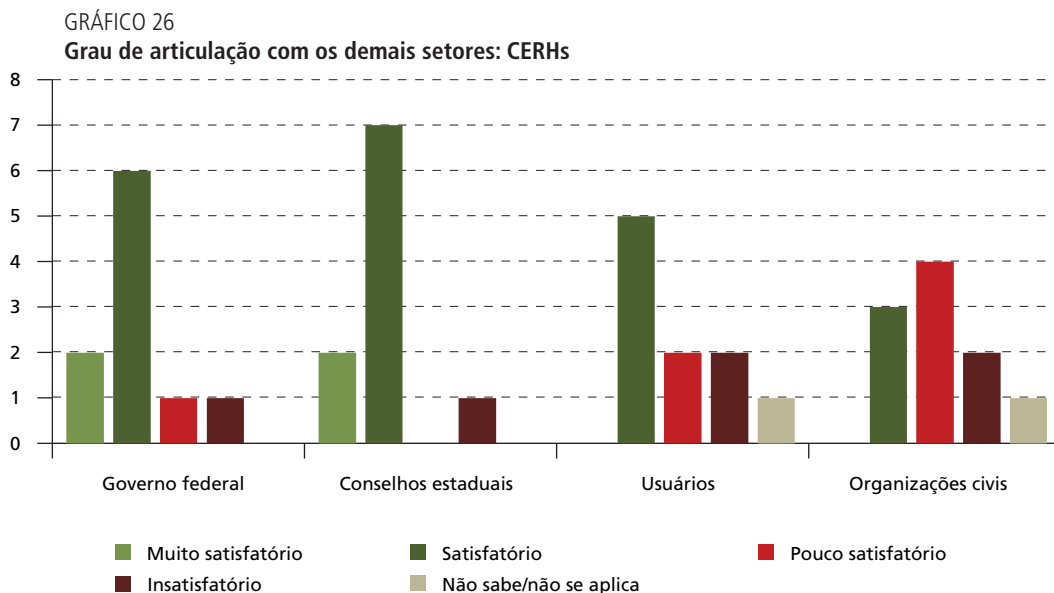
#### 4.2.3 Grau de articulação entre os setores do CNRH

Os conselheiros avaliaram seu grau de articulação com os demais setores do conselho e os resultados foram desmembrados por setor, conforme os gráficos 25, 26, 27 e 28. De forma geral, todos consideraram o grau de articulação entre si como positivo, assim como os usuários e as organizações civis avaliam como positiva a articulação com os conselhos estaduais de recursos hídricos.

As entrevistas revelaram baixo grau de articulação entre os setores, principalmente dos setores em geral, com as organizações civis e, em particular, o segmento das ONGs.

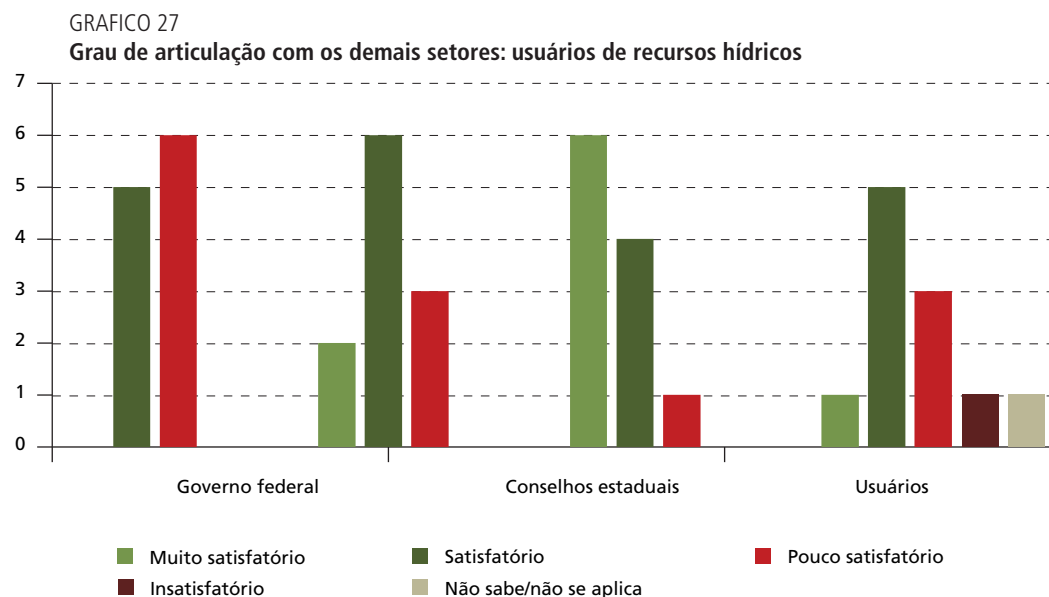


O governo federal avaliou como negativa a articulação com todos os demais setores, conforme o gráfico 25. No entanto, considerou-se que o grau de articulação entre si é positivo, de forma que a maioria o assinalou como satisfatório e muito satisfatório.

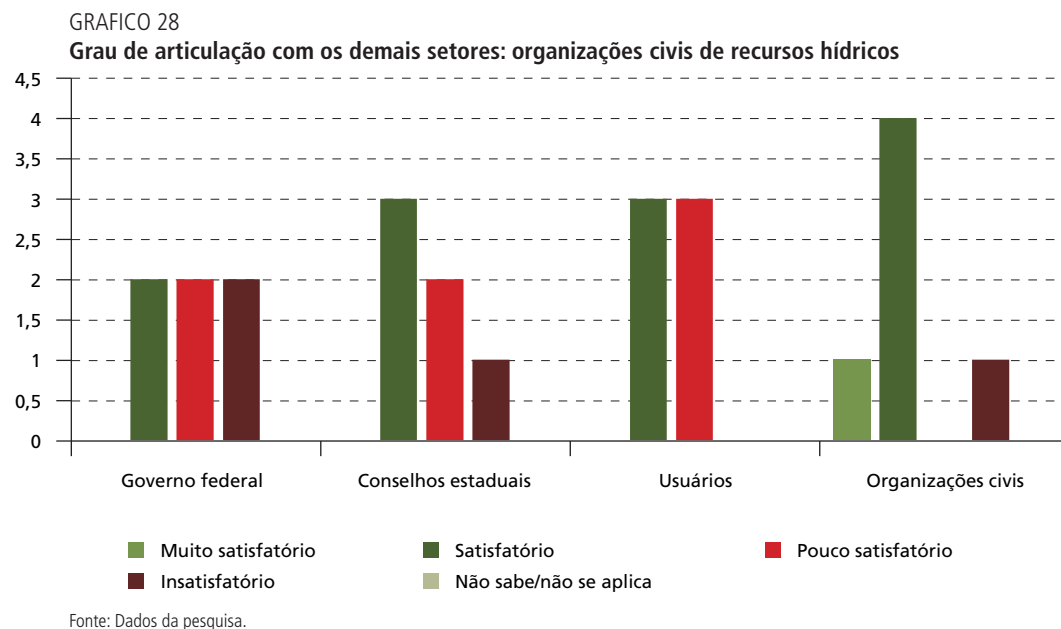


Os representantes dos CERHs consideram como positiva a articulação entre si e com o governo federal. O gráfico 26 demonstra que a maioria avaliou a articulação com o governo federal como satisfatória e muito satisfatória (acima de 70% dos representantes). Com relação aos usuários, pouco mais da metade avaliaram como satisfatória e consideraram negativa a articulação com as organizações da sociedade civil de recursos hídricos, pois a maioria (aproximadamente 70%) avaliou como pouco satisfatória e insatisfatória.





Os usuários de recursos hídricos, conforme o gráfico 27, consideram positivo o grau de articulação entre si e com os representantes dos conselhos estaduais de recursos hídricos, sendo que mais de 70% o avaliaram como satisfatório e muito satisfatório. Com o governo federal, o grau de articulação foi avaliado como pouco satisfatório; pouco mais da metade das organizações da sociedade civil consideraram o grau de articulação satisfatório e muito satisfatório.

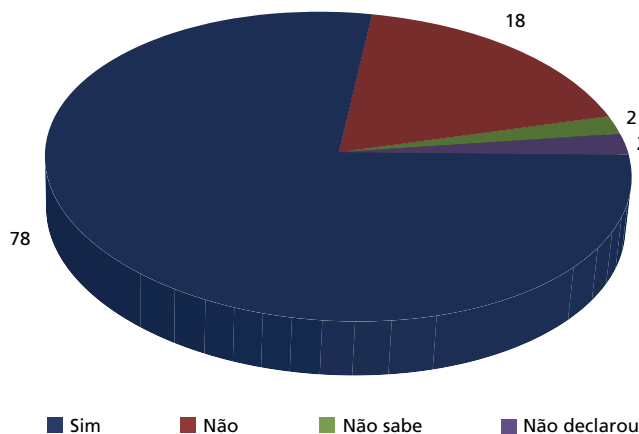


As organizações civis de recursos hídricos também avaliaram o grau de articulação entre si como satisfatório e muito satisfatório, e também consideram como satisfatória a articulação com os conselhos estaduais de recursos hídricos. No entanto, com os usuários de recursos hídricos e o governo federal, avaliaram o grau de articulação como pouco satisfatório e insatisfatório, conforme o gráfico 28.

De forma geral, a análise dos resultados indica que há, em diversos setores, problemas graves de articulação que podem comprometer o processo democrático e deliberativo no CNRH.

#### 4.2.4 Presença de base de apoio, formas e frequência de contato

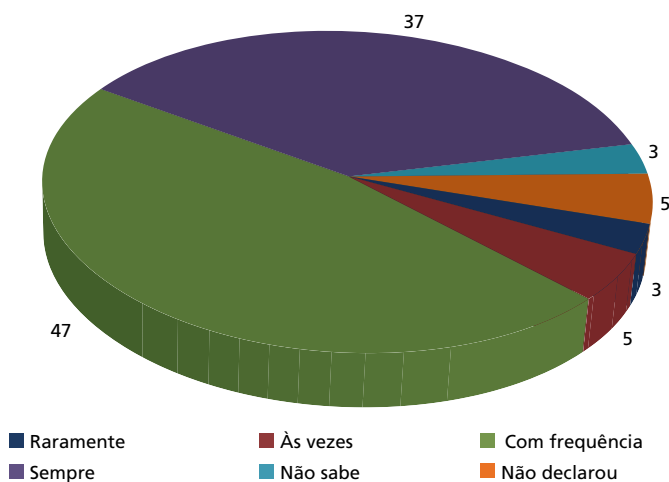
GRÁFICO 29  
**Presença de base de apoio no mandato**  
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

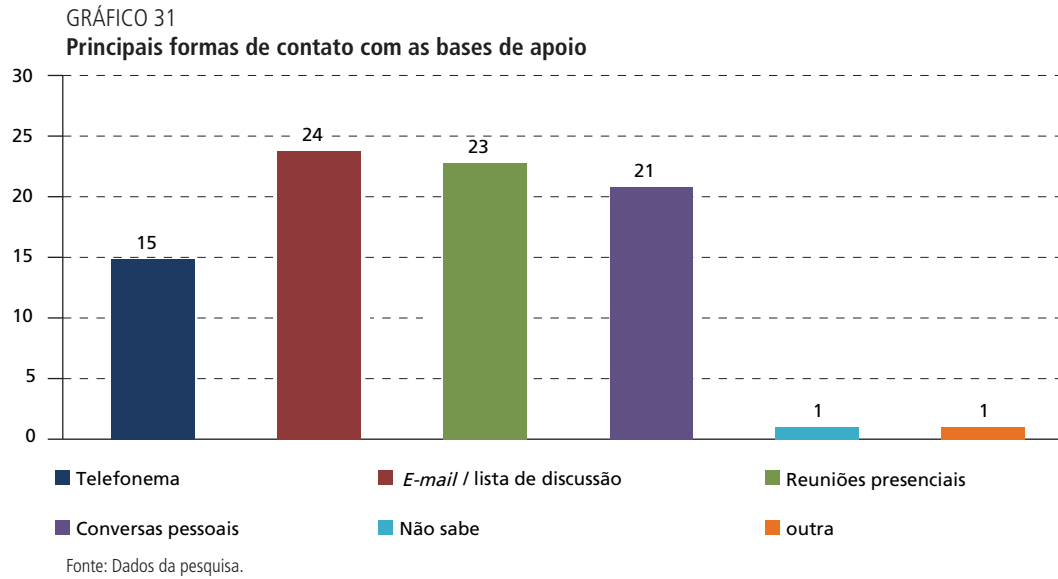
Com relação à presença de base de apoio, conforme o gráfico 29, a maioria dos conselheiros (78%) confirmou possuir alguma base de apoio no exercício de seu mandato no CNRH, ressaltando-se que 18% deles não contam com base de apoio.

GRÁFICO 30  
**Intensidade do contato com a base de apoio**  
(Em %)



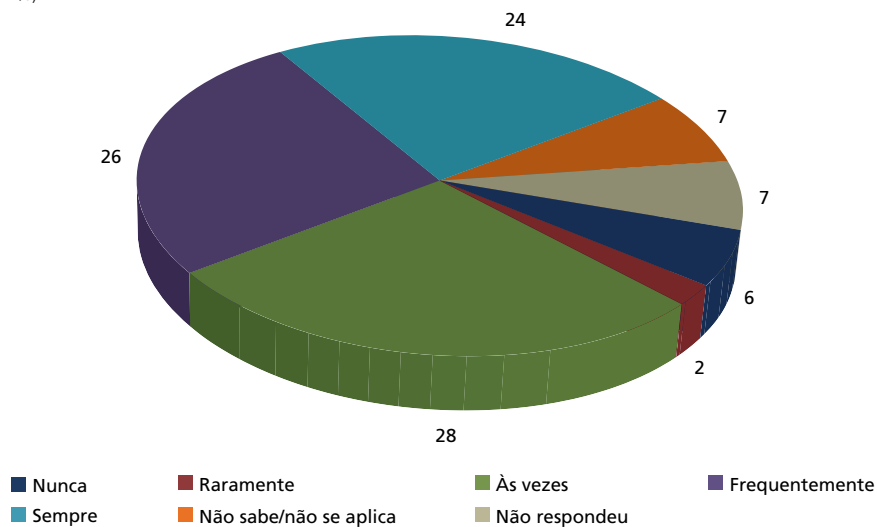
Fonte: Dados da pesquisa.

Entre os conselheiros que possuem base de apoio, a maioria afirma manter contato sempre e frequentemente com sua base (gráfico 30).



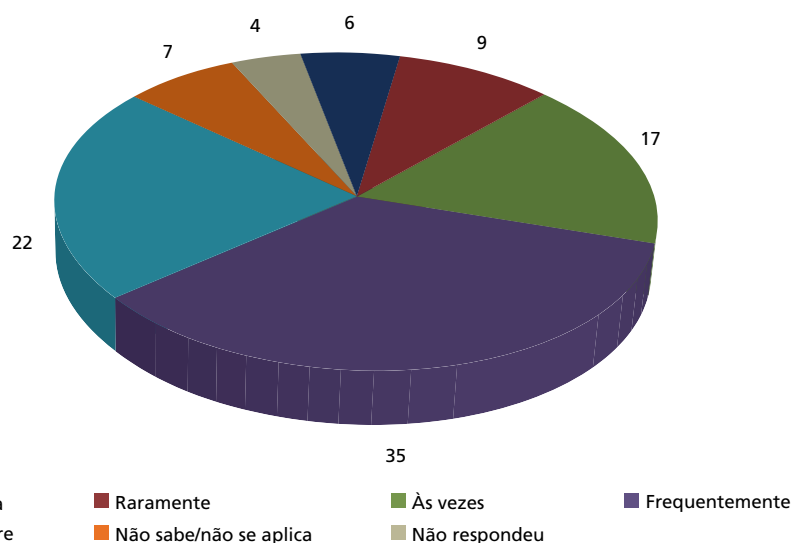
As principais formas de contato utilizadas pelos conselheiros para se comunicarem com a base de apoio, como revela o gráfico 31, são *e-mail*/lista de discussão (24%), reuniões presenciais (36%) e conversas pessoais (21%), além de telefonemas (15%).

GRÁFICO 32  
Contato com a base de apoio para definir/ sustentar posicionamento  
(Em %)



Com relação à frequência de consultas à base de apoio para definir/sustentar posicionamento no conselho, 28% dos conselheiros afirmaram se comunicar com suas bases às vezes; 26%, frequentemente; e 24%, sempre, conforme o gráfico 32.

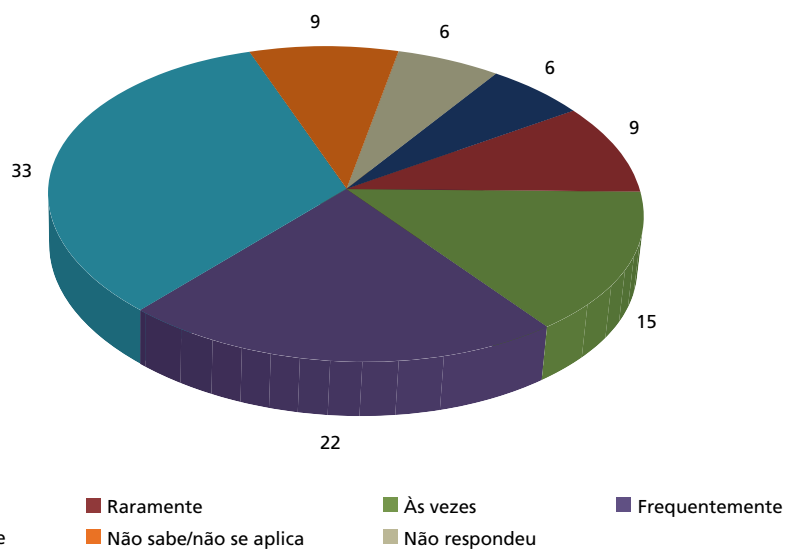
GRÁFICO 33  
**Contato com a base de apoio para relatar os debates/deliberações**  
 (Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

Para relatar os debates do CNRH, a comunicação com as bases acontece para 35% dos conselheiros frequentemente ; 22%, sempre; e 17%, às vezes, como revela o gráfico 33.

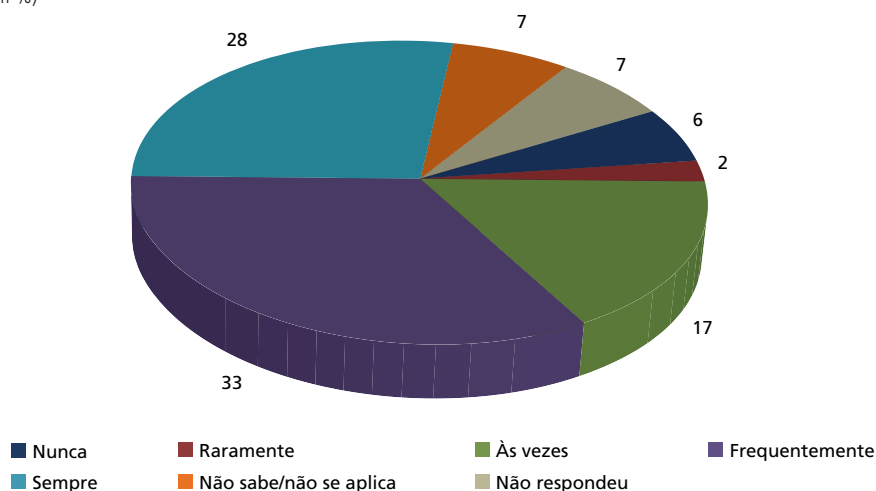
GRÁFICO 34  
**Contato com a base de apoio para prestar contas sobre sua atuação**  
 (Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se no gráfico 34 que o contato com a base de apoio para prestar contas sobre sua atuação no conselho é realizado sempre por 33% dos conselheiros, frequentemente por 22% e às vezes por 15%.

GRÁFICO 35  
**Contato com a base de apoio para construir/fortalecer articulações**  
 (Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

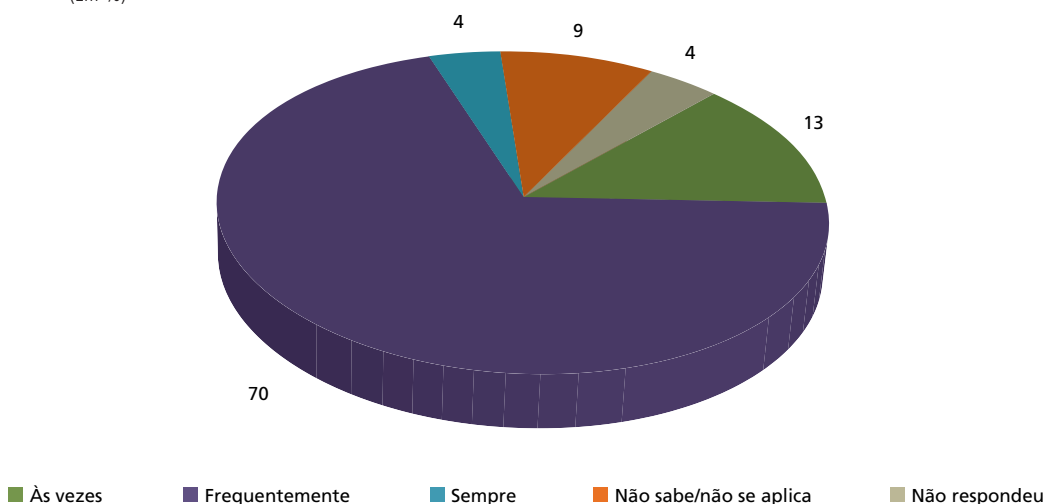
A frequência de consulta às bases para construir e fortalecer articulações acontece frequentemente para 33% dos conselheiros, sempre para 28% e às vezes para 17%, conforme o gráfico 35.

### 4.3 O funcionamento do conselho

Nesta seção, são apresentados os resultados das questões sobre a correspondência entre os interesses dos conselheiros e seus respectivos setores, a influência do conselho, a compreensão dos assuntos e a linguagem utilizada nas reuniões, bem como a avaliação de setores e estruturas administrativas e organizacionais.

#### 4.3.1 Correspondência entre os interesses dos conselheiros e seus respectivos setores

GRÁFICO 36  
**Correspondência entre os interesses dos conselheiros e seus respectivos setores**  
 (Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

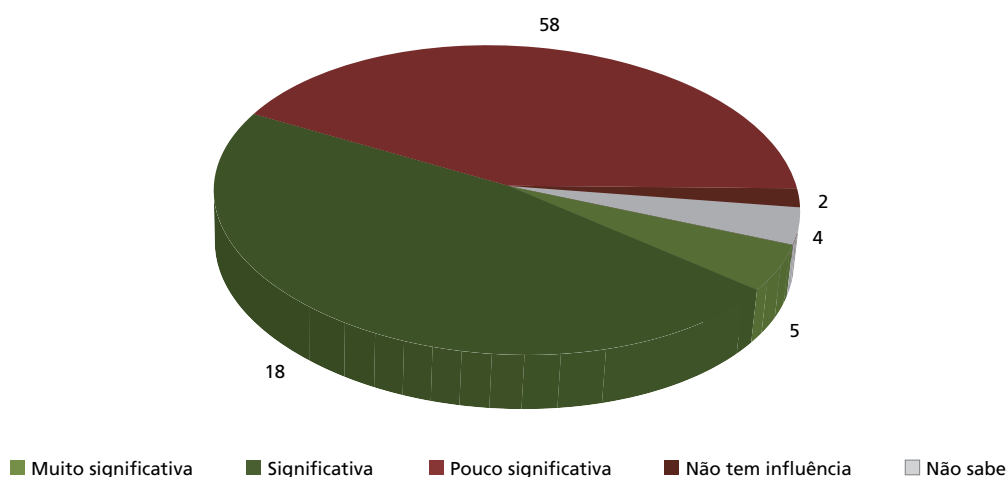
O gráfico 36 demonstra que a opinião da maioria dos conselheiros (70%) é que as atuações destes frequentemente correspondem aos interesses dos seus setores; apenas 4% destes consideram que sempre correspondem aos interesses dos seus respectivos setores. Os dados indicam que a questão da representação social no CNRH pode não ser ideal. Tal resultado fortalece a hipótese defendida por Lüchmann (2007) ao indicar ambiguidades e dificuldades na manifestação dos múltiplos interesses presentes na sociedade por meio de seus representantes nos conselhos gestores.

#### 4.3.2 Percepção dos conselheiros em relação à influência do CNRH

Apresentar-se-á, agora, as opiniões dos conselheiros acerca do nível de influência do CNRH na agenda do CN, bem como nas políticas públicas do MMA e de outros ministérios, nas iniciativas da sociedade civil e do setor produtivo e na percepção da opinião pública sobre o tema.

##### 4.3.2.1 Influência do CNRH na agenda do Congresso Nacional

GRÁFICO 37  
Influência do CNRH na agenda do CN  
(Em %)

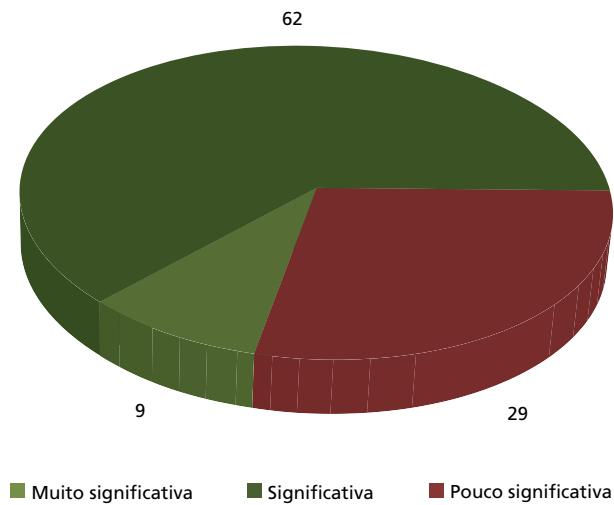


Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se no gráfico 37 que a maioria dos conselheiros considera a influência do CNRH na agenda do CN como pouco significativa (58%) e sem influência (18%) e apenas 22% a consideram como significativa e muito significativa. Em outras palavras, os conselheiros percebem pouca influência do CNRH no âmbito legislativo.

#### 4.3.2.2 Influência do CNRH nas políticas públicas do MMA

GRÁFICO 38  
Influência do CNRH nas políticas públicas do MMA  
(Em %)

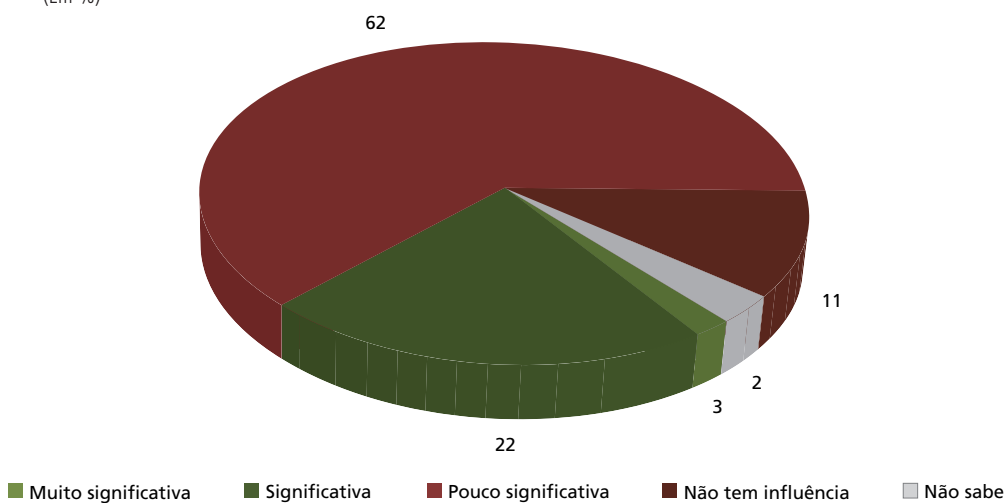


Fonte: Dados da pesquisa.

No gráfico 38, a maioria dos conselheiros (62%) considera como significativa a influência do CNRH nas políticas públicas do MMA e 29% avaliam-na como pouco significativa. Esta constatação da percepção dos conselheiros da significativa influência do CNRH junto à área de política da qual este está envolvido pode ratificar a efetividade da participação social desta instância nas políticas ambientais.

#### 4.3.2.3 Influência do CNRH nas políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona

GRÁFICO 39  
Influência do CNRH nas políticas públicas de outros ministérios  
(Em %)

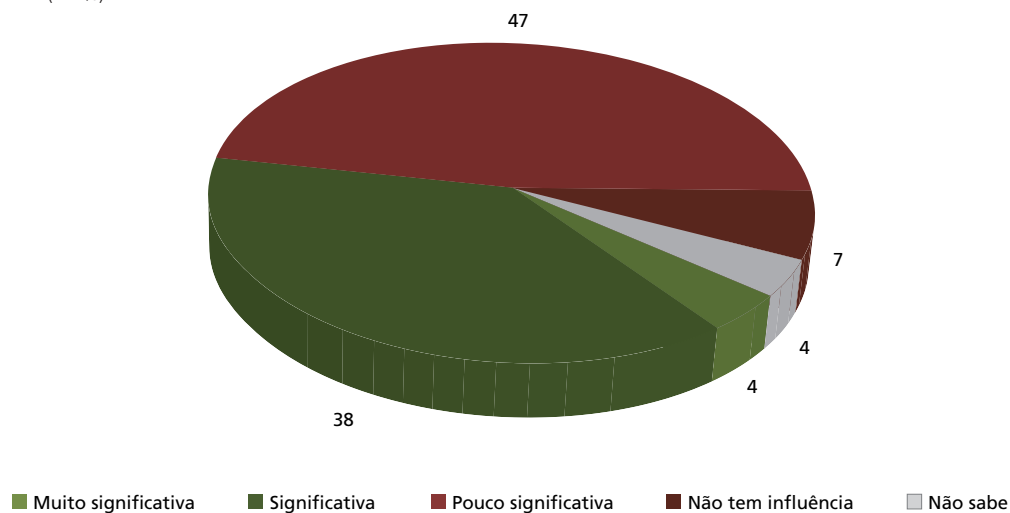


Fonte: Dados da pesquisa.

Na avaliação da influência do CNRH nas políticas públicas de outros ministérios com os quais se relaciona, 62% dos conselheiros consideram que é pouco significativa e 22%, significativa, conforme o gráfico 39. Tal resultado indica que há falta de articulação e/ou integração entre as políticas de recursos hídricos e as demais áreas de políticas.

#### 4.3.2.4 Influência do conselho nas iniciativas da sociedade civil

GRÁFICO 40  
Influência do CNRH nas iniciativas da sociedade civil  
(Em %)

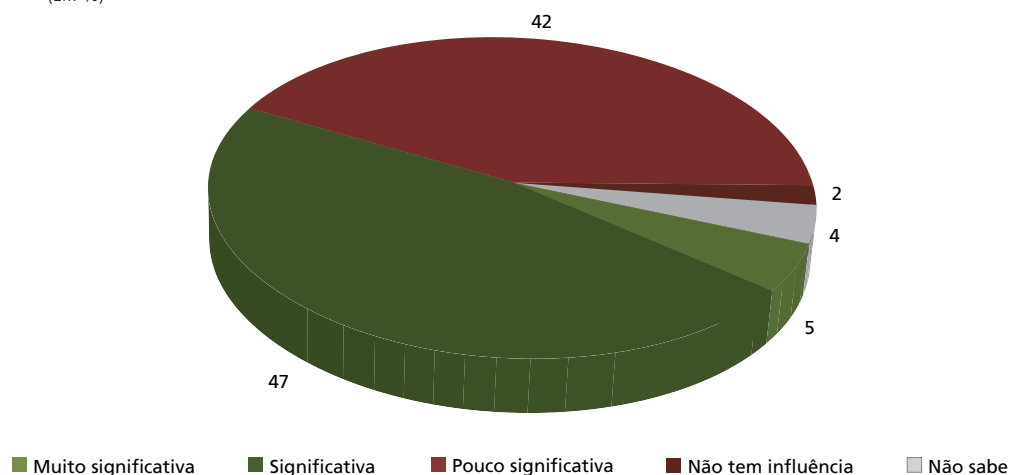


Fonte: Dados da pesquisa.

Com relação à influência do CNRH nas iniciativas da sociedade civil, observa-se no gráfico 40 que as opiniões permaneceram divididas, basicamente, entre pouco significativa e significativa.

#### 4.3.2.5 Influência do conselho nas iniciativas do setor produtivo/privado

GRÁFICO 41  
Influência do CNRH nas iniciativas do setor produtivo  
(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.



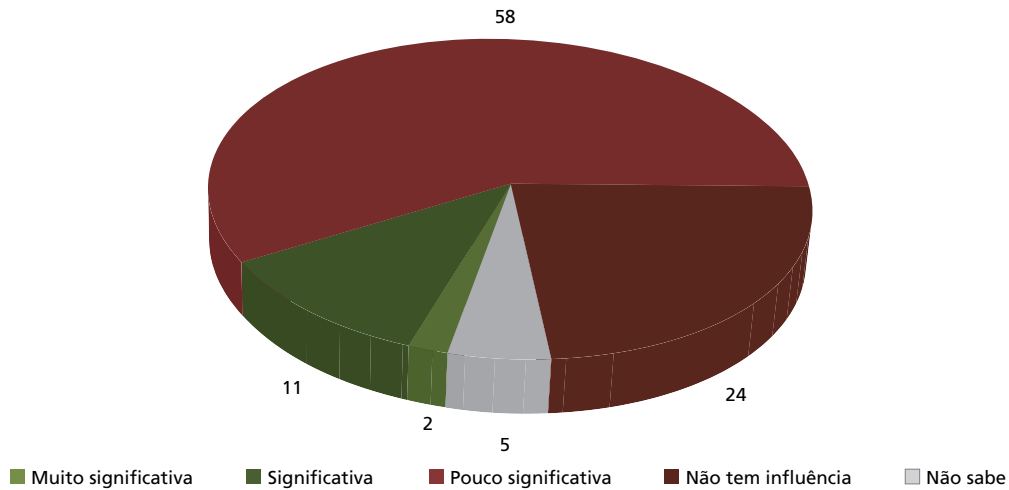
Na avaliação dos conselheiros quanto à influência do CNRH nas iniciativas do setor produtivo, o gráfico 41 revela que as opiniões também permaneceram divididas entre significativa (47%) e pouco significativa (42%).

#### 4.3.2.6 Influência do conselho na percepção da opinião pública sobre o tema

GRÁFICO 42

##### Influência do CNRH na percepção da opinião pública sobre o tema

(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

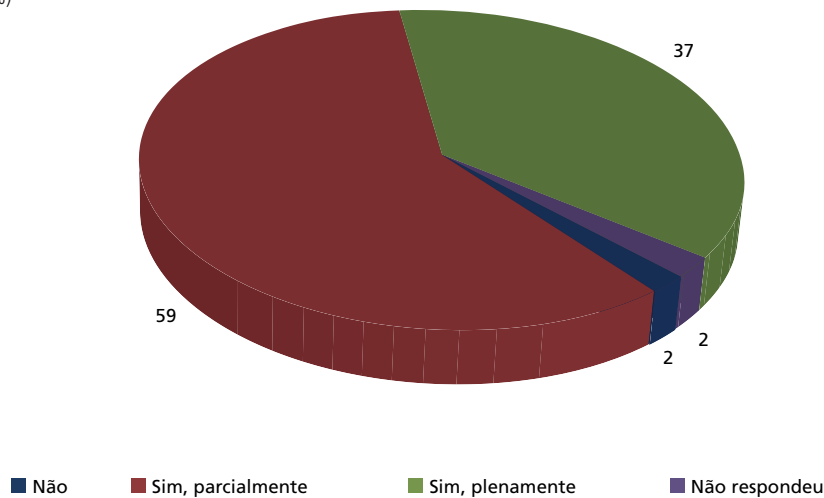
Por fim, quanto à influência do CNRH sobre a opinião pública com relação à temática dos recursos hídricos, no gráfico 42, percebe-se que a maior parte dos conselheiros considera este impacto negativo.

#### 4.3.3 Linguagem utilizada e compreensão dos assuntos tratados

GRÁFICO 43

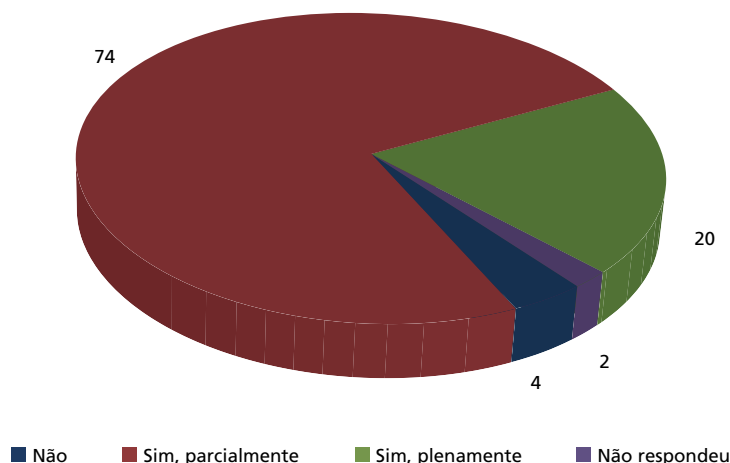
##### Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões

(Em %)



Fonte: Dados da pesquisa.

GRÁFICO 44  
**Compreensão dos assuntos tratados no CNRH**  
 (Em %)



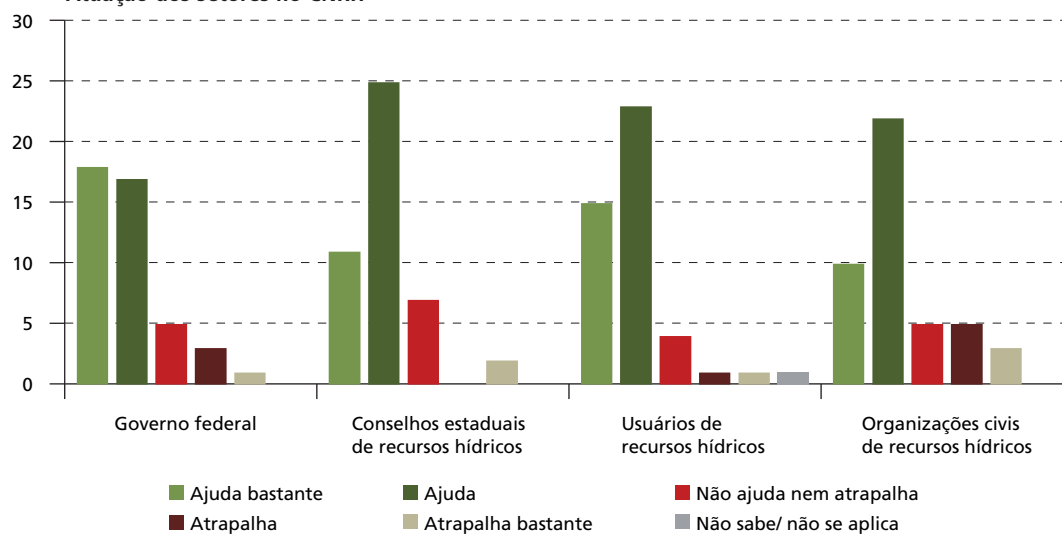
Fonte: Dados da pesquisa.

A linguagem utilizada é parcialmente apropriada para a maioria dos conselheiros (59%) e plenamente apropriada para 37% deles, conforme o gráfico 43. Consequentemente, os assuntos tratados no CNRH, como pode ser visto no gráfico 44, são compreendidos parcialmente para a maioria (74%) e apenas 20% compreendem plenamente os assuntos.

Durante as entrevistas, os conselheiros avaliaram que, apesar do elevado grau de qualificação deles, alguns temas possuem alta complexidade, pois, quando se trata de recursos hídricos, discutem-se geração de energia, uso para a aquicultura, navegação, abastecimento público etc., o que exige certa dedicação e estudo antes das reuniões nas CTs e plenárias. Portanto, afirmam que os conselheiros não estão se preparando como deveriam para participação neste colegiado. Outro problema citado pelos conselheiros entrevistados é com relação à troca dos membros com certa frequência, o que prejudica a compreensão dos assuntos tratados.

#### 4.3.4 Avaliação dos setores no CNRH

GRÁFICO 45  
**Atuação dos setores no CNRH**

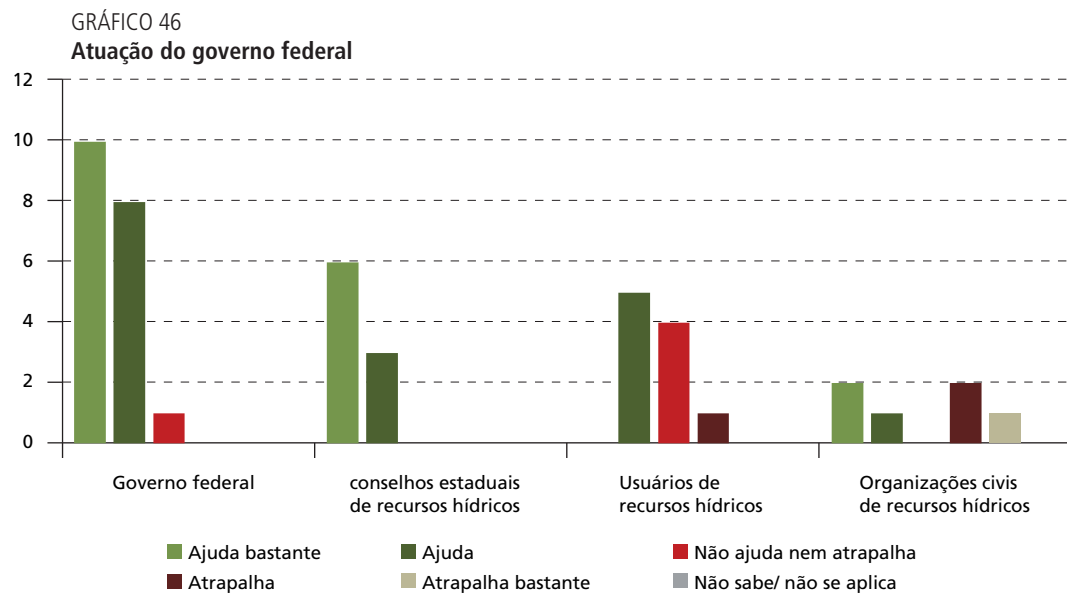


Fonte: Dados da pesquisa.

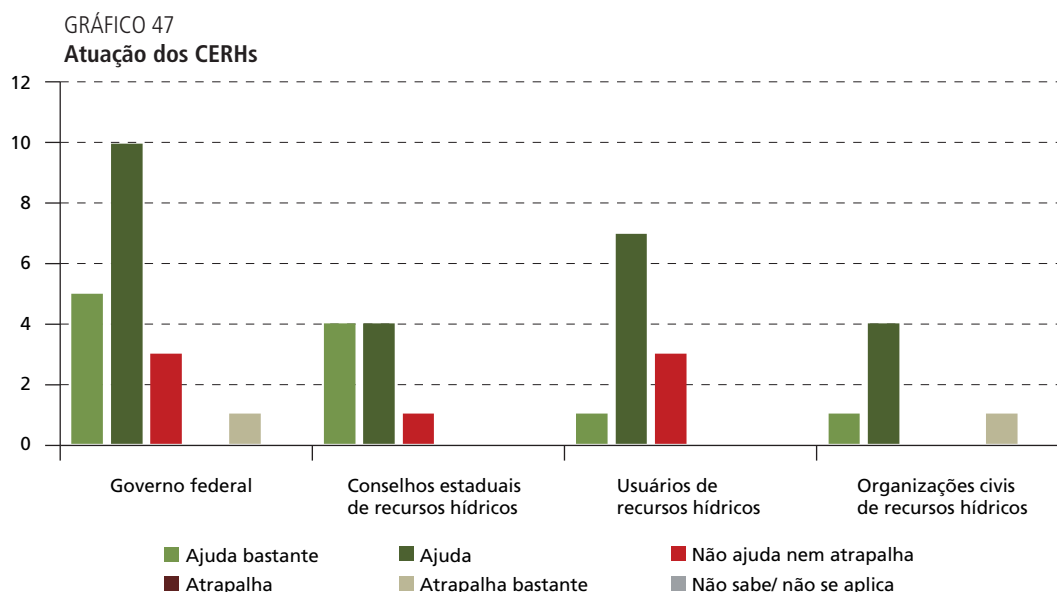
Com relação à atuação dos diferentes setores, o gráfico 45 revela, de forma geral, que os conselheiros avaliam a atuação dos diferentes setores no CNRH como positiva, pois a maioria, nos quatros setores (acima de 70%), indicou as opções “ajuda” e “ajuda bastante”.

Nas entrevistas, houve destaque por parte de todos os conselheiros na atuação do setor de usuários, que tem sido diferenciada e “marcante”, principalmente dos representantes da indústria, que ocorre em função da estrutura e do suporte que estes conselheiros possuem.

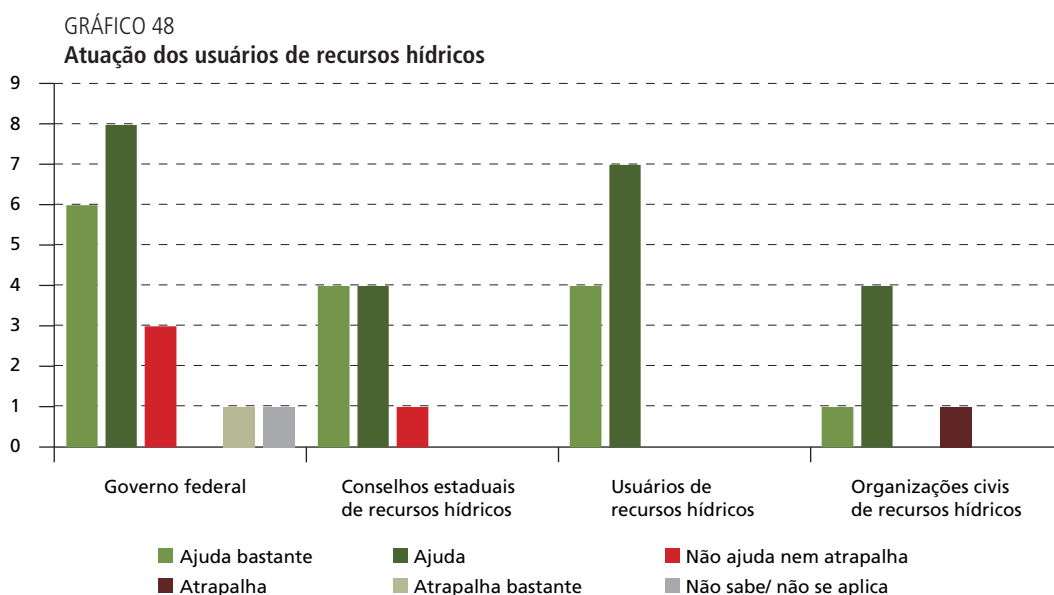
Os dados referentes à atuação dos diferentes setores foram desmembrados por categoria de participação no CNRH e estão dispostos nos gráficos 46, 47, 48, 49. Em linhas gerais, todos os setores consideram seu papel na atuação do CNRH como positivo.



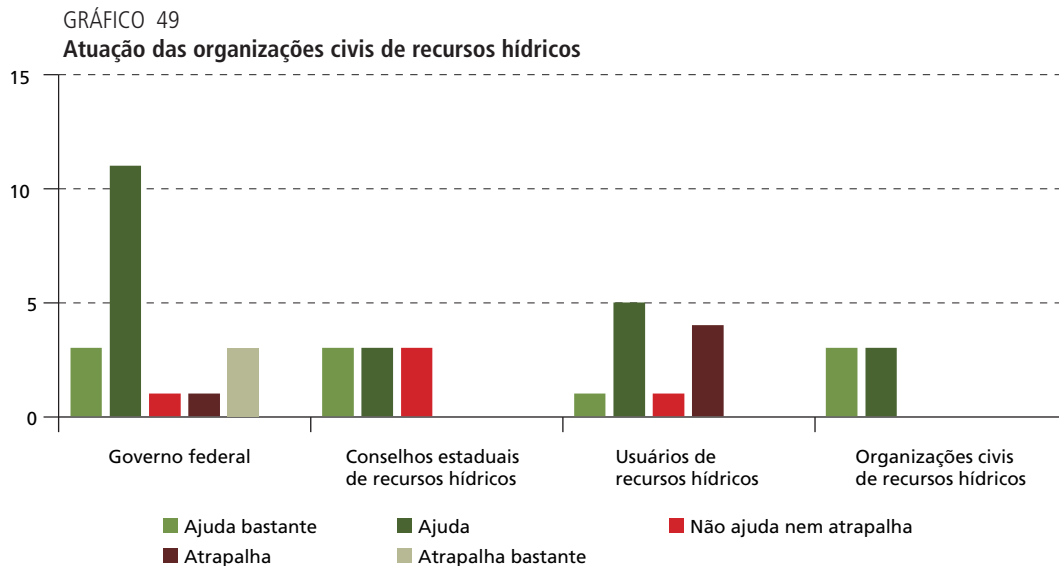
O gráfico 46 revela que os representantes dos conselhos estaduais consideram positivo o papel do governo federal na atuação do CNRH. No entanto, para 50% dos usuários de recursos hídricos, o governo federal “ajuda”; e para a outra metade da amostra, “não ajuda, nem atrapalha” e “atrapalha”. A opinião das organizações civis permaneceu entre “ajuda” e “atrapalha”.



Observa-se no gráfico 47 que todos os setores (governo federal, usuários de recursos hídricos e organizações civis de recursos hídricos) consideram a atuação dos conselhos estaduais de recursos hídricos como positiva. Por sua vez, os conselhos estaduais de recursos hídricos, na opinião dos entrevistados, estão um pouco dispersos e ausentes. Deve-se ressaltar que as políticas estaduais de recursos hídricos estão em níveis bastante diferentes no país e alguns estados, em estágios ainda bastante embrionários, o que se reflete na atuação dos CERHs no CNRH.



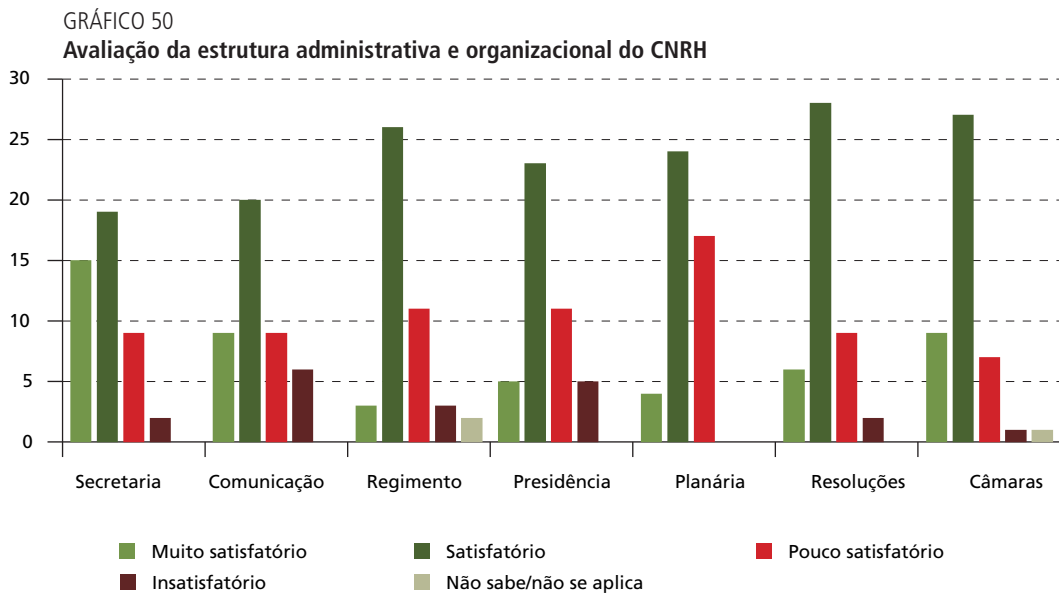
Todos os setores (governo federal, usuários de recursos hídricos e organizações civis de recursos hídricos) avaliam como positivo o papel dos usuários no CNRH, conforme o gráfico 48.



Observa-se no gráfico 49 que o governo federal e os conselhos estaduais de recursos hídricos avaliaram como positiva a atuação das organizações civis de recursos hídricos. Por sua vez, uma parcela dos representantes dos usuários considera que a atuação das organizações civis atrapalha. No entanto, nas entrevistas, os conselheiros alegaram que apesar das ONGs participarem com frequência das reuniões, ainda não estão totalmente preparadas, pois possuem forte viés de denúncia, e não de construção de algo em comum.

#### 4.3.5 Estruturas administrativas e organizacionais do CNRH

A proposta deste estudo, agora, é analisar o nível de satisfação dos conselheiros em relação às estruturas administrativas e organizacionais do CNRH.

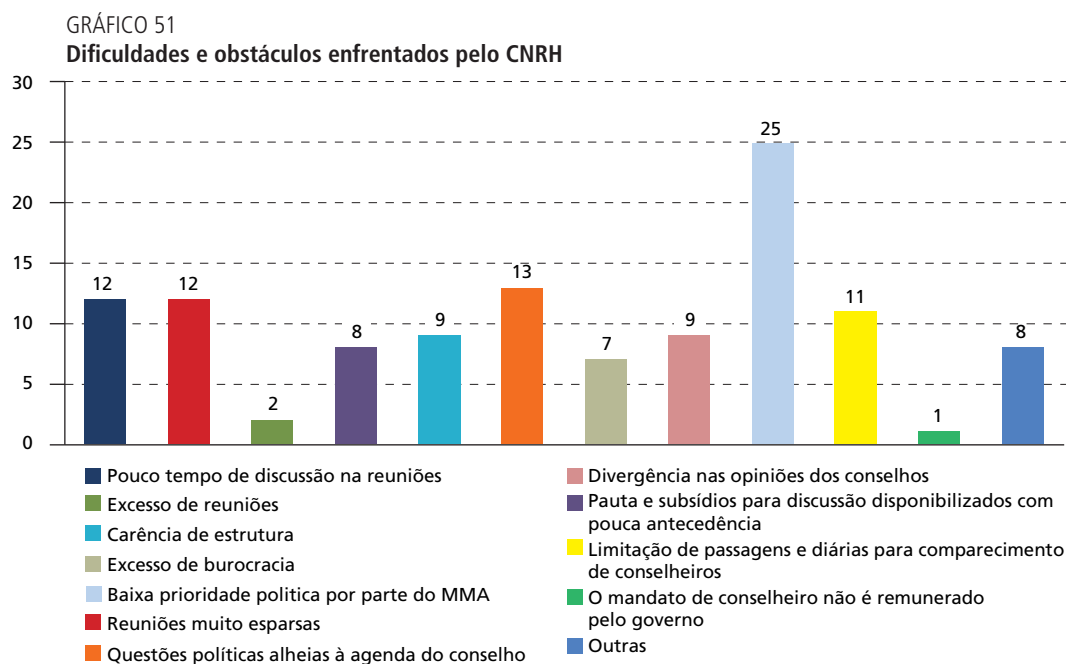


Ao observar o gráfico 50, verifica-se que a estrutura administrativa (Secretaria Executiva, meios de comunicação e divulgação, regimento interno, Presidência, plenária, resoluções e CTs) foi avaliada como positiva, pois a maioria dos conselheiros (acima de 60%) atribuiu “satisfatório” e “muito satisfatório” a todos os segmentos analisados. Embora o regimento, a plenária e a Presidência tiveram várias respostas na modalidade “pouco satisfatório”.

É importante ressaltar que, nas entrevistas, os conselheiros assinalaram que o maior problema relacionado à plenária está na falta de participação dos conselheiros durante toda a reunião – isto é, a maioria dos conselheiros não participa até o final. Quanto à Presidência do CNRH, os conselheiros reclamam da ausência desta nas reuniões do conselho. Além disso, indicam também que a falta de recursos financeiros tem afetado bastante a estrutura administrativa do CNRH.

#### 4.3.6 Principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho

Nesta questão, foi solicitado ao conselheiro que marcasse, no máximo, três alternativas. No entanto, um conselheiro marcou mais alternativas; por isto, seu questionário foi desconsiderado. Os conselheiros que marcaram apenas uma ou duas alternativas tiveram seus questionários considerados na amostra.



Fonte: Dados da pesquisa.

As principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo CNRH, na opinião dos conselheiros, estão reunidos no gráfico 51. Verifica-se que os conselheiros consideram a baixa prioridade política por parte do MMA como um dos maiores empecilhos enfrentados pelo CNRH na atualidade, seguido de questões políticas alheias à agenda (discussões fora do escopo do CNRH), pouco tempo de debates nas reuniões e ocorrências muito esparsas destas.

Alguns obstáculos que não foram antecipados no formulário de questões e que foram descritos na categoria *outras* são apresentados a seguir:

- a composição do CNRH requer maior equilíbrio representativo entre os setores e a incorporação de novos segmentos sociais;
- pouca articulação interna;
- falta de agenda estruturante e estratégica;
- desconhecimento e nenhuma prioridade por parte do governo para a agenda de recursos hídricos; e
- falta de planejamento e organização de pautas e discussões.

Durante as entrevistas, outras dificuldades foram apresentadas, como a falta de dinamismo na condução das reuniões do CNRH, que, somada à baixa prioridade por parte do MMA, têm provocado desinteresse e/ou desmotivação dos conselheiros e, conseqüentemente, esvaziamento das reuniões. As questões de paridade e ausência de alguns segmentos que utilizam água na composição do CNRH também foram mencionadas como grandes dificuldades desta instância.

#### 4.4 Principais pontos fortes na atuação do CNRH

Para análise dos principais pontos fortes na atuação do CNRH, utilizou-se questão aberta. A tabela 4 reúne as principais respostas. Nota-se que houve diversidade de aspectos considerados como pontos fortes do CNRH, mas formulação de políticas de promoção do SINGREH e gestão democrática e descentralizada foram destacadas.

TABELA 4  
Pontos fortes do CNRH na opinião dos conselheiros

Pontos fortes	Número de respostas
Formular políticas e promover a atuação do SINGREH	13
Gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos	12
Tema de alta relevância para o país	4
Articulação, objetividade e seriedade	4
Difusão da Política Nacional de Recursos Hídricos	2
Atuação das CTs	2
Secretaria Executiva e divulgação	2
Comprometimento dos conselheiros	2
Capacidade técnica dos conselheiros	2
Mantém a gestão sustentável das águas	1
Nível técnico das discussões	1
Subsídio aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário	1
Força política e técnica das representações no CNRH	1
Viabilização das propostas do governo e dos usuários	1
Publicações específicas	1
Plano Nacional de Recursos Hídricos	1

Fonte: Dados da pesquisa.

#### 4.5 Sugestões dos conselheiros para melhorar a atuação do conselho

Neste item, também foi utilizada uma questão aberta. As sugestões dos conselheiros para melhorar a atuação do CNRH foram compiladas no quadro 5. Nota-se que houve grande diversidade de sugestões.

QUADRO 5  
Sugestões de melhorias (livre resposta)

Sugestões de melhoria
Execução do orçamento da compensação financeira do setor hidrelétrico, focado na aceleração de políticas e ações propostas nas resoluções do CNRH
Revisão da composição (paridade e aumento da participação da sociedade civil)
Dotá-lo de condições institucionais operacionais e estratégicas
Transparência com a sociedade
Desburocratizar os procedimentos
Compreensão mais sistêmica de problemas e soluções apresentados
Criação de mecanismos <i>on-line</i> para discussão de temas (fórum de discussão via internet)
Articulação com órgãos que tratam de políticas afins a recursos hídricos, sobretudo as de meio ambiente
Integração entre os conselheiros
Maior importância à particularidade das regiões
Descentralização das reuniões
Definição de temas prioritários
Priorização dos interesses coletivos
Aumento do tempo para debate
Reuniões preparatórias entre os membros do governo federal
Articulação entre os conselheiros
Frequência nas reuniões das CTs
Aceleração de processos e resoluções em debate nas CTs
Priorização do governo na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos
Agilidade no funcionamento das CTs
Efetiva implantação do SINGREH
Aumento do orçamento do CNRH, principalmente para fortalecimento da Secretaria Executiva
Agenda estruturante para o SINGREH
Atuação mais precisa na gestão integrada das águas
Visibilidade às decisões
Prioridade na agenda de recursos hídricos pelo governo
Melhoria do entendimento do governo sobre o tema e o SINGREH
Melhoria da estrutura da Secretaria Executiva
Maior integração da sociedade civil
Maior transparência de ações junto a estados, municípios e usuários
Encaminhamento da pauta com mais antecedência

Fonte: Dados da pesquisa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES PARA DEBATE

A partir da sistematização das respostas dos conselheiros, foi possível traçar o perfil destes representantes, bem como verificar suas percepções acerca da forma de atuação, da avaliação do trabalho do conselho e da influência do conselho nas políticas públicas. Os principais resultados obtidos foram apresentados neste trabalho, assim como alguns tópicos para debate e reflexão a respeito do funcionamento do conselho. Tais reflexões têm o intuito de auxiliar o conselho na busca conjunta de caminhos para a melhoria de seu processo decisório e melhor articulação do CNRH com os demais conselhos, instâncias governamentais e entidades da sociedade civil.

É importante ressaltar o que foi explicitamente considerado como positivo pela maioria dos conselheiros e que pode servir como exemplo de boas práticas, tanto para os conselhos estaduais de recursos hídricos como para os nacionais de outras áreas de política pública. Trata-se, também, dos aspectos que precisam ser aprimorados, segundo as respostas dadas pelos conselheiros.



Alguns aspectos que merecem destaque no que se refere às avaliações positivas por parte dos conselheiros são: gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos; formulação de políticas para orientar a atuação do SINGREH – tema que é de alta relevância para o país; entre outros. Os conselheiros também se revelaram satisfeitos com a estrutura administrativa e organizacional do conselho, especificamente com a Secretaria Executiva.

Em relação às dificuldades enfrentadas pelo conselho, as questões indicadas pelos integrantes do CNRH incluem a baixa prioridade política por parte do MMA, questões políticas alheias à agenda do conselho, e pouco tempo de discussão nas reuniões – cujas ocorrências são esparsas. É importante ressaltar que o CNRH encontra-se em um momento que carece de atenção, uma vez que a visão dos conselheiros entrevistados, quando lhes foi realizada a pergunta “Se tudo continuar como está, qual é o futuro do conselho?”, indica pessimismo geral, com referências à extinção do CNRH ou à continuidade apenas como mero cumprimento de formalidade.

Os conselheiros foram questionados sobre sugestões de melhoria ao processo participativo do CNRH, podendo escrever livremente sobre o assunto. Sugeriu-se que o CNRH aprofunde o debate sobre tais sugestões, na medida em que estas tem o potencial de aperfeiçoar o processo decisório do CNRH; podem ser, além disso, questões importantes para futuros estudos.

Contudo, a partir dos resultados obtidos com a aplicação dos questionários e das entrevistas e observações realizadas pelos pesquisadores nas reuniões do CNRH, foram identificadas algumas questões-chaves que vêm mobilizando a atenção dos conselheiros. São pontos estratégicos que demandam maior reflexão e debate por parte do conselho na busca de novas soluções, com vistas à melhoria do processo político-decisório do CNRH e, por fim, à melhor qualidade de suas deliberações. São estes:

### **Iniciativa e liderança**

A liderança do CNRH é realizada pelo governo federal; em particular, pelo MMA, que preside o conselho e fornece estruturas administrativa e organizacional para seu funcionamento. No entanto, a condução do processo é avaliada pelos conselheiros como negativa, dada a falta de prestígio e participação da Presidência do CNRH nas reuniões.

O tema recursos hídricos não tem sido priorizado e a estrutura administrativa tem sofrido várias mudanças, sendo transferida em pouco espaço de tempo para diferentes secretarias desse ministério. Tal situação tem afetado o processo participativo, principalmente pela desmotivação gradual dos conselheiros para participarem das reuniões plenárias e das CTs, que, segundo alguns conselheiros, já foram muito movimentadas e participativas, mas, atualmente, estão com baixo quorum.

### **Composição do CNRH**

A composição do conselho é alvo de diversas críticas desde sua criação, principalmente no que diz respeito à paridade, tendo o setor do governo federal o maior número de

conselheiros; isto é, há sobrerrepresentação do governo federal e sub-representação, principalmente, de usuários e organizações civis de recursos hídricos.<sup>9</sup>

Em relação às CTs, alguns conselheiros acreditam que a participação nas reuniões deveria ser aberta para que os presentes possam debater, ainda que o voto seja restrito, proporcionando maior legitimidade ao desenvolvimento participativo e democrático. Em princípio, abrir os processos ao maior número de interessados no tema – principalmente àqueles ao qual se dirigem as decisões do colegiado – tende a melhorar a qualidade democrática.

### **Processo de escolha de entidades e membros do CNRH<sup>10</sup>**

Com relação aos procedimentos de indicação das entidades representantes dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos, há três críticas. A primeira é com relação ao perfil das entidades que poderão participar do processo. Para alguns conselheiros, é necessário mais clareza e definição, pois atualmente é possível, por exemplo, uma instituição representante de segmento específico da indústria disputar uma vaga com uma confederação que representa o setor como um todo.

Outra questão é com relação à divulgação. Acredita-se que carece de um pouco mais de divulgação para se obter maior número de instituições com interesse em participar. E, por fim, quanto às assembleias públicas, a crítica está na participação de instituições por meio da utilização de procurações, que, apesar de juridicamente legal, pode comprometer o processo democrático. Os conselheiros evidenciam que ainda não dispõem de modelo de escolha que poderia ser seguido.

No caso do processo de escolha dos representantes do governo federal, que ocorre por meio de indicação dos respectivos órgãos participantes do CNRH, a principal crítica é que, em alguns casos, são indicados representantes que não possuem familiaridade e interesse pela gestão de recursos hídricos e que acabam participando como obrigação.

### **Complexidade dos assuntos tratados e problemas com linguagem técnica**

A complexidade dos assuntos tratados e a linguagem técnica são características intrínsecas ao CNRH em função do leque de informações técnicas necessário para o tratamento dos diferentes temas e de suas inter-relações, como saneamento, geração de energia, navegação, irrigação e outros desvios para usos agrícolas e produção industrial, entre outros.

Segundo os conselheiros, apesar do alto nível de qualificação dos membros do CNRH, a questão da linguagem técnica ainda é um problema,<sup>11</sup> pois exige dedicação e estudo antes

9. Muitos conselheiros acreditam que o tema dos recursos hídricos é bastante amplo e envolve grande leque de setores; por isto, há a necessidade de ampliação das representações dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos, principalmente com a ampliação das organizações técnicas – em particular, por meio da participação de universidades e centros de pesquisa.

10. Um processo participativo possui maior qualidade democrática ao incorporar a diversidade da sociedade sobre a qual este se desenvolve; isto é, quando os distintos grupos sociais e seus diferentes interesses estão representados no processo. Além disso, sua qualidade consiste em garantir que os representantes sejam realmente portadores de discurso coletivo e que deem retorno às suas bases; ou seja, é importante que haja fluxo de informações entre representantes e representados e fidelidade na forma de eleição dos primeiros.

11. Ressalta-se neste estudo que a qualidade democrática do processo será maior se houver domínio e conhecimento técnico dos assuntos tratados no CNRH, bem como da linguagem utilizada nas suas discussões e deliberações. Dessa forma, é útil que o CNRH reflita sobre a

das discussões. No entanto, percebe-se que isto não ocorre, provocando baixa capacidade de participação e certa omissão nas discussões, exceto para o setor de usuários, que, na opinião da maioria, está sempre bem preparado e conta com auxílio de especialistas técnicos e jurídicos de suas instituições.

### **Planejamento**

O estabelecimento de agendas e temas prioritários é de extrema importância para o processo participativo. A utilização da metodologia proposta pela Secretaria Executiva consistiu em avanço importante para o CNRH na opinião de alguns conselheiros. No entanto, a definição do que realmente é prioritário ainda permaneceu bastante aquém das expectativas.

### **Funcionamento das instâncias do CNRH**

O nível de funcionamento<sup>12</sup> das diferentes instâncias do CNRH, como nas plenárias e nas CTs, tem sido impactado pela falta de prioridade do MMA com a gestão de recursos hídricos, principalmente pela falta de prestígio da Presidência do conselho e, também, pela escassez de recursos e/ou restrição orçamentária, o que tem provado redução no número de reuniões, principalmente das CTs, e esvaziamento das reuniões plenárias; isto é, a presença dos conselheiros concentra-se no início nas reuniões do conselho e diminui ao longo da reunião.

Outra crítica é com relação à participação dos estados, que está cada vez menor nas instâncias do CNRH e que é importante, dadas as diferenças regionais do país.

### **Integração com outros conselhos**

A integração com outros conselhos que tratam de temáticas afins é importante, principalmente com o Conama, pois a Lei nº 9.433 de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelece como diretrizes de ação para a implementação desta política a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. Além disso, deve-se considerar que alguns assuntos são transversais às duas instâncias. É interessante destacar que esta integração não se revelou muito clara, apesar de alguns conselheiros participarem das duas instâncias.

As opiniões são variadas; inclusive, alguns conselheiros acreditam que o CNRH deveria ser uma CT do Conama e outros alegam que, quando há matérias comuns, estas são discutidas entre as duas instâncias. Houve também aqueles que disseram que, não raro, um assunto que deveria ser discutido no âmbito do CNRH passa a ser debatido no Conama para depois chegar ao CNRH. Dessa forma, considera-se que o nível de integração com outros conselhos – em particular, com o Conama – é bastante reduzido.

---

possibilidade de manter assessoria técnica aos conselheiros e/ou estruturar programas de capacitação. Contudo, atividades desta natureza devem considerar a duração do mandato dos conselheiros. Cabe destacar que, nas reuniões das CTs, a partir da análise das atas, se verifica que geralmente são convidados alguns profissionais que trabalham com temas pertinentes às câmaras para a realização de palestras. No entanto, são ações pontuais que poderiam se tornar constantes.

12. O CNRH encontra-se em momento fundamental de sua dinâmica, principalmente com as discussões no seu regimento interno. Com o nível de funcionamento e motivação dos conselheiros baixo, este processo de renovação do regimento pode ser altamente prejudicado.

## Influência do CNRH no âmbito legislativo

Na opinião dos conselheiros, há baixo grau de integração entre o CNRH e a agenda do CN. No entanto, no CNRH, as questões debatidas e deliberadas são relevantes para a sociedade, com implicações importantes às questões ambientais e às outras áreas temáticas e de políticas públicas no país. Disto decorre a necessidade de fortalecer a integração dos temas debatidos com a agenda do CN.

## Grau de articulação entre os setores

O grau de integração e articulação entre os diversos setores do CNRH foi considerado baixo. As análises indicaram, principalmente, que há conflito entre o segmento das ONGs e os demais setores. Ressalte-se que o processo participativo que possui integração entre seus membros tem mais possibilidades de êxito que um processo que seja questionado frequentemente, com impedimentos e obstáculos que tornam suas deliberações mais morosas. Nesta direção, deve-se contemplar maior integração das ONGs.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacias estão sendo criados? **Ambiente e Sociedade**, v. 8, n. 2, jul./dez. 2005.

BRASIL. Lei nº 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 1.989. **Coleção de leis do Brasil**, p. 18, v. 1, 1997. (Publicação original).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.612 de junho de 1998. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Lex: coletânea de legislação e jurisprudência**, Brasília: Presidência da República, 1998. Revogado pelo Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 377 de 19 de setembro de 2003. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da União**, Brasília: MMA, 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto de 22 de março de 2005. Institui a Década Brasileira da Água, a ser iniciada em 22 de março de 2005. Brasília, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. **Características étnico-raciais da população**: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça. 2008. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/PCERP2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/PCERP2008.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. 2010a. Disponível em: <[http://ibge/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS\\_2010.pdf](http://ibge/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **POF 2008/09 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras**. 2010b. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1648&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1648&id_pagina=1)>. Acesso em: 8 ago. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. *In*: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPQ, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, p. 139-170, 2007.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Resolução nº 100 de 26 de março de 2009. Define os procedimentos de indicação do governo federal, dos conselhos estaduais, dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da União**, Brasília: CNRH/MMA, 2009

#### **REFERÊNCIA ELETRÔNICA**

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>.

CNRH – CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Disponível em: <<http://www.cnrh.gov.br>>.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

REDE das águas. Disponível em: <<http://www.rededasaguas.org.br>>.



**8) Situação no conselho:**

1. ( ) Titular  
 2. ( ) Suplente  
 3. ( ) Não sabe  
 4. ( ) Outros \_\_\_\_\_

**9) Nome da organização que representa no conselho:** \_\_\_\_\_**9.1) Setor de representação a que pertence:**

1. ( ) Poder público  
 2. ( ) Conselhos estaduais de recursos hídricos  
 3. ( ) Usuários de recursos hídricos  
 4. ( ) Organizações civis de recursos hídricos  
 5. ( ) Não sabe

**10) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado).**

1. ( ) Menos de 1 ano  
 2. ( ) De 1 a 3 anos  
 3. ( ) De 4 a 6 anos  
 4. ( ) De 7 a 10 anos  
 5. ( ) Mais de 10 anos  
 6. ( ) Não sabe/não se aplica

**11) No seu período neste conselho, já representou outros setores?**

1. ( ) Não.  
 2. ( ) Sim. **Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):**  
 1. ( ) Poder público  
 2. ( ) Conselhos estaduais de recursos hídricos  
 3. ( ) Usuários de recursos hídricos  
 4. ( ) Organizações civis de recursos hídricos  
 5. ( ) Não sabe

**12) Além deste conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?**

1. ( ) Não  
 2. ( ) Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho  
 3. ( ) Sim. Sou conselheiro(a) de outros conselhos

**12.1) Quais? (Pode-se marcar mais de uma opção):**

1. ( ) Conselhos nacionais  
 2. ( ) Conselhos estaduais  
 3. ( ) Conselhos municipais/locais

**12.2) Você já teve algum contato com o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente)?**

1. ( ) Sim, qual finalidade? \_\_\_\_\_  
 2. ( ) Não

## BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

**13) Como você considera a composição do conselho em relação a cada um dos itens abaixo?**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
1. Número total de conselheiros(as)	( )	( )	( )	( )	( )
2. Diversidade de setores representados	( )	( )	( )	( )	( )
3. Número de conselheiros em cada setor	( )	( )	( )	( )	( )

(Continua)

(Continuação)

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ não se aplica
4. Forma de escolha das entidades com assento no conselho	( )	( )	( )	( )	( )
5. Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades	( )	( )	( )	( )	( )

**14) Na sua atuação no conselho, que interesses você defende *prioritariamente*?**

Assinale suas três opções, em ordem de relevância, indicando com um "X" sua 1ª, 2ª e 3ª opção para os itens abaixo:

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
1. Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	( )	( )	( )
2. Interesses da minha instituição	( )	( )	( )
3. Interesses do meu setor	( )	( )	( )
4. Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	( )	( )	( )
5. Interesses de toda a coletividade	( )	( )	( )
6. Não sabe	( )	( )	( )
7. Outros _____	( )	( )	( )

**14.1) Você tem participado das reuniões e discussões das câmaras técnicas?**

- ( ) Sim. Quais? \_\_\_\_\_
- ( ) Não

**15) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do conselho, segundo a tabela abaixo (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor):**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ não se aplica
1. Poder público	( )	( )	( )	( )	( )
2. Conselhos estaduais de Recursos hídricos	( )	( )	( )	( )	( )
3. Usuários de recursos hídricos	( )	( )	( )	( )	( )
4. Organizações civis de recursos hídricos	( )	( )	( )	( )	( )

**16) No exercício do seu mandato como conselheiro(a), você tem alguma base de apoio?**

1. ( ) Sim. Qual(is)? \_\_\_\_\_
2. ( ) Não
3. ( ) Não sabe

**17) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?**

1. ( ) Não tenho base de apoio
2. ( ) Nunca
3. ( ) Raramente
4. ( ) Às vezes



5. ( ) Com frequência  
7. ( ) Não sabe
6. ( ) Sempre

**18) Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio? (Marque as três principais)**

1. ( ) Não tenho base de apoio  
3. ( ) *E-mail* lista de discussão  
5. ( ) Conversas pessoais  
7. ( ) *Home-page* institucional  
9. ( ) Fax  
11. ( ) Não sabe
2. ( ) Telefonema  
4. ( ) Reuniões presenciais  
6. ( ) Orkut, Facebook, Twitter e afins  
8. ( ) Carta/Ofício  
10. ( ) Mensagem (Torpedo/SMS)  
12. ( ) Outra: \_\_\_\_\_

**19) Com que frequência você consulta sua base de apoio para:**

I – Definir/sustentar posicionamento no conselho:

1. ( ) Nunca  
3. ( ) Às vezes  
5. ( ) Sempre
2. ( ) Raramente  
4. ( ) Frequentemente  
6. ( ) Não sabe/Não se aplica

II – Relatar os debates/deliberações do conselho:

1. ( ) Nunca  
3. ( ) Às vezes  
5. ( ) Sempre
2. ( ) Raramente  
4. ( ) Frequentemente  
6. ( ) Não sabe/Não se aplica

III – Prestar contas sobre a sua atuação no conselho:

1. ( ) Nunca  
3. ( ) Às vezes  
5. ( ) Sempre
2. ( ) Raramente  
4. ( ) Frequentemente  
6. ( ) Não sabe/Não se aplica

IV – Construir/Fortalecer articulações:

1. ( ) Nunca  
3. ( ) Às vezes  
5. ( ) Sempre
2. ( ) Raramente  
4. ( ) Frequentemente  
6. ( ) Não sabe/Não se aplica

**BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO**

**20) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores?**

1. ( ) Nunca  
3. ( ) Às vezes  
5. ( ) Sempre
2. ( ) Raramente  
4. ( ) Frequentemente  
6. ( ) Não sabe/Não se aplica

**21) Avalie a influência da atuação do conselho em relação a:**

	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
1. Agenda do Congresso Nacional	( )	( )	( )	( )	( )
2. Políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente	( )	( )	( )	( )	( )

(Continua)

(Continuação)

	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
3. Políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona	( )	( )	( )	( )	( )
4. Iniciativas da sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )
5. Iniciativas do setor produtivo	( )	( )	( )	( )	( )
6. Percepção da opinião pública sobre o tema	( )	( )	( )	( )	( )

**22) Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?**

1. ( ) Não                                      2. ( ) Sim, parcialmente                      3. ( ) Sim, plenamente

**23) A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros?**

1. ( ) Não                                      2. ( ) Sim, parcialmente                      3. ( ) Sim, plenamente

**24) Em geral, como você avalia o papel dos setores abaixo na atuação do conselho? (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)**

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe/ Não se aplica
1. Poder público	( )	( )	( )	( )	( )	( )
2. Conselhos estaduais de recursos hídricos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
3. Usuários de recursos hídricos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
4. Organizações civis de recursos hídricos	( )	( )	( )	( )	( )	( )

**25) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do conselho (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento):**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
1. Secretaria Executiva	( )	( )	( )	( )	( )
2. Meios de comunicação e divulgação (informes, <i>website</i> , publicações)	( )	( )	( )	( )	( )
3. Regimento interno	( )	( )	( )	( )	( )
4. Presidência	( )	( )	( )	( )	( )
5. Plenária	( )	( )	( )	( )	( )
6. Resoluções	( )	( )	( )	( )	( )
7. Câmaras técnicas	( )	( )	( )	( )	( )

**25.1) Com relação à integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, a atuação do CNRH, na sua opinião, é:**

Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/ Não se aplica
( )	( )	( )	( )	( )

**26) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? (Marque no máximo três alternativas)**

1. ( ) Pouco tempo de discussão nas reuniões
2. ( ) Reuniões muito esparsas
3. ( ) Excesso de reuniões
4. ( ) Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
5. ( ) Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
6. ( ) Questões políticas alheias à agenda do conselho
7. ( ) Excesso de burocracia
8. ( ) Divergência nas opiniões dos conselheiros
9. ( ) Baixa prioridade política por parte do Ministério do Meio Ambiente
10. ( ) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
11. ( ) O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
12. ( ) Outras \_\_\_\_\_.

**27) Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?**

**28) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?**

**29) Espaço destinado para considerações adicionais, bem como críticas e sugestões sobre este questionário.**

## APÊNDICE B

### Carta de apresentação

Brasília, 29 de junho de 2011

Senhor(a) conselheiro(a),

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estabeleceu o tema da participação e do diálogo com a sociedade como central em sua agenda de estudos. A atuação do instituto envolve desde a realização de pesquisas sobre o funcionamento de conselhos e representações até a celebração de acordos que visam produzir relatórios com proposições sobre estas organizações, incluindo a articulação delas com a condução das políticas públicas.

Nesse objetivo, o IPEA realiza estudo sobre o funcionamento dos conselhos com atuação nacional – entre os quais, o **Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH** – mediante a utilização de metodologia de aplicação de questionários, visando conhecer a opinião e a percepção dos conselheiros sobre as atividades e as responsabilidades desta entidade.

Peço seu apoio, preenchendo e retornando o questionário anexo, registrando que as informações prestadas terão tratamento de confidencialidade, sem menção a entidades ou nomes. Os dados coletados serão de uso exclusivo do Ipea.

Reitero que sua colaboração é essencial para a compreensão do alcance e potencialidade da participação social na formulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional.

O esclarecimento de possíveis dúvidas, bem como o envio de crítica, contribuição ou comentários sobre o questionário e seus objetivos poderão ser feitos via *e-mail* joana.alencar@ipea.gov.br.

Atenciosamente,



**Marcio Pochmann**  
Presidente

## APÊNDICE C

### Roteiro de entrevista sobre o CNRH

Processo democrático e participativo

- 1) Qual sua opinião sobre a composição do CNRH e sobre a relação de equilíbrio na representação dos setores (número total de conselheiros no conselho; número de conselheiros por setor etc.)?
- 2) Qual sua opinião sobre a forma de escolha das entidades representantes e seus conselheiros? E sobre as assembleias públicas para escolha dos representantes dos setores dos usuários de recursos hídricos e organizações civis?
- 3) Você considera que a agenda de prioridades, a definição de pauta e o processo decisório do CNRH são abertos ou dirigidos por algum(ns) setor(es) específico(s)? De que forma é realizado este direcionamento?
- 4) Avalie o processo participativo e decisório no âmbito das seguintes instâncias:
  - a) Câmaras técnicas;
  - b) CTIL;
  - c) Preparatória para a plenária;
  - d) Plenária;
- 5) Você acha que os conselheiros, em geral, representam os interesses de seus setores?
- 6) Avalie o papel de cada segmento em sua atuação no CNRH;
  - a) Poder público;
  - b) Conselhos estaduais de recursos hídricos;
  - c) Usuários de recursos hídricos;
  - d) Organizações civis de recursos hídricos;
- 7) Os assuntos tratados no CNRH são facilmente dominados por todos os conselheiros? A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os conselheiros?
- 8) Existe um problema que envolve um *trade off* entre participação ampliada e qualificação técnica no CNRH? Como você percebe este paradoxo?

Atos do CNRH

- 9) Qual a sua opinião a respeito da metodologia adotada pela Secretaria Executiva para indicação dos temas estratégicos e prioritários do CNRH?
- 10) Qual a sua avaliação quanto a tramitação das matérias no CNRH?
- 11) Na sua opinião, as resoluções estabelecidas pelo CNRH possuem qualidade satisfatória?
- 12) Na sua opinião, há baixa prioridade política por parte do Ministério do Meio Ambiente? Por quê?
- 13) A seu ver, existe conflito ou extrapolação do papel normativo do CNRH? Por quê?

Avaliação do CNRH

- 14) Na sua opinião existe conflitos de interesse entre o Conama e o CNRH?**
- 15) Na sua opinião, o CNRH cumpre com suas atribuições e competências?**
- 16) Quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo CNRH?**
- 17) Quais são os principais acertos e sucessos obtidos pelo CNRH?**
- 18) Se tudo continuar como está, qual é o futuro do CNRH?**







## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

#### **Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Laeticia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

#### **Editoração**

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

Leonardo Hideki Higa (estagiário)

#### **Capa**

Andrey Tomimatsu

#### **Livraria do Ipea**

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**SAE**  
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria-Geral da  
Presidência da República

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA