

Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil

Dilma Seli Pena Pereira
Rosa Maria Formiga Johnsson

RESUMO: Desde o início dos anos 1990, o Brasil vem implementando novos modos de gestão das águas, tendo como princípios básicos a descentralização em nível de bacia hidrográfica, a participação dos envolvidos e/ou interessados na gestão das águas, no âmbito de colegiados de tomada de decisão, e a valorização da água como bem público de valor econômico. Esse processo de descentralização pode assumir grande complexidade, quando se trata de bacias nacionais, isto é, bacias que demandam a ação integrada e harmônica da União, dos estados e dos organismos de bacia. Este artigo tem por objetivo principal analisar o processo atual de descentralização em bacias nacionais no Brasil, a partir de conceitos e princípios que regem e determinam a atuação do Estado nas políticas públicas, em geral, e na política de recursos hídricos, em particular. Busca-se, sobretudo, endereçar esse tema para análises futuras mais aprofundadas, tendo em vista a sua complexidade, desafios e as profundas diferenças no seu entendimento.

PALAVRAS-CHAVE: Recursos hídricos, gestão, descentralização, bacias nacionais, desafios, Brasil

ABSTRACT: Since the early 90s, Brazil has been building a new water resource management system, based on the following principles: the decentralization to the river basin level, the participation of stakeholders within basin committees and water councils, and the concept of water as an economic good. The water resources management can be very complex in the case of national river basins, *i.e.* basins where federal and state management agencies and basin institutions are to interact in integrated manner. This article aims at analyzing the current decentralization process in national river basins in Brazil, following principles and concepts of public policy literature and, particularly, those of water resources policy and management. We seek principally to address this issue to more in-depth studies to be carried out later, since national river basin management has revealed the complexity and challenges in question, and has been understood in a different way by several stakeholders.

KEY-WORDS: Water resources, management, decentralization, national basins, challenges, Brazil

INTRODUÇÃO

Descentralização na política de recursos hídricos significa a institucionalização, em nível local, de condições institucionais, técnicas, financeiras e organizacionais para a implementação das tarefas de gestão, conforme atribuições designadas na lei de recursos hídricos, garantindo continuidade no fluxo da oferta dos bens e serviços. O conceito de local refere-se aqui à bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão – princípio estabelecido na lei federal 9.433/97 e leis dos estados da federação – em referência ao fenômeno geomorfológico e geográfico de área de drenagem que forma uma bacia, e condiciona a sua gestão e planejamento, seja no que concerne à quantidade ou à qualidade de suas águas.

A descentralização de uma política pública depende de diversos fatores, o principal

deles concerne ao interesse, de uma parte, em descentralizar, e da outra, de receber e desempenhar a função descentralizada. Todavia, diversos atributos – tais como a engenharia operacional das políticas, o legado das políticas e, sobretudo, as regras constitucionais que normatizam as condições de oferta ou de regulação de uso de determinado serviço ou bem público, como a água – têm implicações sobre o processo de descentralização; de fato, o comportamento destas variáveis pode implicar custos e benefícios, políticos e financeiros, para os envolvidos (Arretche, 2000).

No Brasil, as peculiaridades das competências constitucionais na gestão dos recursos hídricos determinam a emergência de acordos e barganhas federativas, uma vez que estabelece, como imposição legal, o domínio compartilhado entre a União e os Estados sobre as águas de bacias nacionais, isto é, bacias cujo rio principal atravessa mais de um Estado da Federação. O processo de gestão nessas bacias deve assim conformar entendimentos, interesses, capacidades institucionais das burocracias e vontades políticas em diferentes esferas de atuação (federal e dos estados onde se situa a bacia). Portanto, a gestão de bacias hidrográficas nacionais é um caso típico de políticas públicas cuja descentralização tem que ser pactuada caso a caso, fazendo com que a governabilidade – isto é, a capacidade do governo de mobilizar os recursos necessários para sua implementação –, torne-se complexa, implicando no manuseio de um conjunto significativo de variáveis.

Este texto tem por objetivo analisar o processo atual de descentralização da gestão de bacias nacionais brasileiras que vem sendo implementado no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos. Para tanto, serão considerados os conceitos e princípios que regem e determinam a atuação do Estado nas políticas públicas em geral, e na política de recursos hídricos em particular, bem como os condicionantes legais e as condições operacionais da gestão dos recursos hídricos no Brasil. Buscase, sobretudo, endereçar esse tema para análises mais aprofundadas, no futuro, visto a sua complexidade e as profundas diferenças no seu entendimento.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO¹

Globalização e descentralização

Desde os anos 1980, a América Latina vive um processo de transformação sem precedentes em termos econômicos, políticos, culturais e sociais, fruto da globalização da economia, das transformações dos processos produtivos e da estrutura e dinâmica do trabalho e, sobretudo, da profunda e intensa mudança nos padrões de comunicação. Trata-se de transformações complexas, imbricadas entre si, que se manifestam e condicionam as políticas públicas da região. Uma das principais evidências dessas manifestações consiste no movimento do Estado em direção à sociedade e no movimento dos níveis centrais de decisão para os níveis locais, ou seja, a descentralização. Esses movimentos criam e articulam estruturas e processos em novas configurações de poder, nos níveis central, regional, da bacia hidrográfica e local.

A nova configuração do Estado, que se tem hoje na América Latina, encontra-se em estágios diferentes de transformação, embora evolua sob os mesmos princípios de equidade, transparência, integração, participação, desenvolvimento sustentável e sustentado, acolhimento e respeito às minorias. Ela é resultante de um movimento de contraponto às transformações da economia pela sociedade, que se organiza e se mobiliza para a expansão de luta social contra a exclusão e pela participação cidadã nas decisões de políticas públicas. Isso também exige mudança nas instituições do Estado, fazendo surgir estruturas e processos estatais capazes de refletir, impulsionar e acolher movimentos de participação política de grupos de população, espaços territoriais, esferas administrativas e setores até então marginalizados do poder decisório.

Conseqüentemente, são engendradas e construídas novas articulações entre Estado,

¹ Este capítulo utiliza-se de conceitos e análises de vários autores, dentre os quais destacamos: ANA, 2002a; Arretche, 2000; Castells, 1999; Dagnino, 2002; Fleury, 1999 e 2003; Pereira, Dilma, 1999 e 1998; Pereira, Potyara, 2000; e Raichelis, 1998.

Economia e Sociedade mediante novos acordos institucionais, requerendo a existência de leis, normas e valores, bem como, de processos inovadores de inserção, integração, coordenação e de gestão pública. Espera-se, desse conjunto de processos, a organização das interações coletivas que gere condições propícias para uma ação corporativa entre os diferentes atores e agentes sociais, de natureza pública e privada, para assegurar, em bases diferentes, os bens públicos demandados pela sociedade. Desta forma, as demandas democráticas canalizaram as reivindicações em direção à construção de um novo padrão de políticas públicas, com participação, transparéncia e descentralização, para conformar um novo Estado. No Brasil, essas demandas resultaram na Reforma Constitucional de 1988, e como decorrência, entre outros acordos institucionais de política pública, na institucionalização de Política Nacional de Recursos Hídricos, por meio da Lei Federal nº 9.433, de Janeiro de 1997.

Essa política reflete e sintetiza, de maneira significativa, o conceito e princípios que presidiram a reconstrução das políticas públicas, como parte dos processos de democratização da articulação política e econômica da sociedade. E nela ficou instituído que a política brasileira de recursos hídricos é descentralizada, pela amplitude e relevância que organizações governamentais, empresariais (usuários) e organizações sociais de uma bacia hidrográfica, unidade de planejamento e gestão, assumem na definição e implantação de políticas e na articulação de ações públicas.

Fica evidenciada a evolução da relação Estado/Sociedade, revelada pela política pública de recursos hídricos, de estruturas de representação centralizadas e monopólicas de governo, para sistemas policênicos, nos quais os processos decisórios de concepção e de implantação da ação pública em recursos hídricos apresentam dispersão espacial e setorial de poder, para incorporar interesses diferenciados.

Governabilidade em recursos hídricos

A Governabilidade do Sistema Político e do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, naquele inserido, se constitui em um sistema de leis, normas, regulamentos e instru-

mentos para se auto-governar, enfrentar e resolver os problemas agendados. Portanto, este sistema, mantendo e aprofundando a ordem democrática, não se restringe à simples capacidade estatal de governar. Ele envolve, também, a capacidade do governo de articular e institucionalizar a política pública e, nela, os esforços de múltiplos atores que intervém, ou devem intervir, na gestão da água; atores estes que buscam conciliar seus interesses e orientar suas ações em direção a objetivos socialmente aceitáveis.

O desafio sobre qual temos que refletir é quanto ao papel e capacidade do Estado e de suas políticas públicas de gerar, implementar e manter mecanismos institucionais capazes de assegurar a governabilidade e a governança adequadas, uma vez incorporado o conjunto variado de entidades e atores, no seio das instituições de gestão pública, de maneira efetiva e com poderes específicos. Os principais requisitos da governabilidade e governança são os seguintes:

-  capacidade técnica e administrativa das entidades/ atores do sistema (governo, usuários e organizações civis);
-  capacidade econômica, financeira e técnica para conceber, construir, manter e administrar a infra-estrutura hídrica e, principalmente, os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e saneamento ambiental. Não há possibilidade de uma política de recursos hídricos ser eficiente e eficaz, quando as políticas públicas dos setores usuários são ineficientes e não respondem às demandas econômicas e sociais;
-  capacidade política (gestão) para coordenar ações e concertar interesses.

O conceito de governabilidade das políticas públicas, no novo formato, deixa então de ser um monopólio exclusivo de governos, para incorporar atores/entidades da sociedade diretamente envolvidos e/ou interessados nos resultados e na condução dessas políticas. O exercício efetivo do papel de cada um desses atores, governamentais e não-governamentais, requer a cooperação e participação, bem como a definição clara do papel dos atores no sistema de gestão. E é nesse processo de dedicar

esforços e recursos exclusivamente para a resolução das questões coletivas agendadas, que os atores passam a enfatizar princípios inter-organizacionais tais como a participação, transparência, equidade, honestidade de atitudes e a gestão negociada dos conflitos de interesse em torno do uso de água. Por outro lado, as tensões entre conflito/consenso, igualdade/diferença são intrínsecas e constitutivas do Estado Moderno; elas estão presentes em todas as discussões sobre acordos/arranjos institucionais que sejam capazes de garantir o exercício de cidadania, a participação, a descentralização, a representação e a execução de políticas públicas.

O capital social criado em uma bacia hidrográfica dotada dos instrumentos de gestão de recursos hídricos (plano, comitê, cobrança, agência), pode ser definido tanto como um conjunto de recursos, reais e potenciais, ligados por uma rede de relações de interesses, durável e institucionalizada, quanto como o reconhecimento interno e externo ao sistema (Franco, 2001). Neste sentido, o sistema de gestão dos recursos hídricos transcende o papel de mero instrumento gerencial na medida que gera e mantém relações políticas, com base em processos científicos de tomada de decisão, mas também, exige, para o seu funcionamento, a construção do consenso e de decisão sustentada pela confiança entre os atores.

Em nossas sociedades cada vez mais fragmentadas, a conformação de uma esfera pública democrática depende de negociação dos interesses, da aceitação das diferenças e da geração de objetivos comuns que permitam o desenvolvimento de ações solidárias. Esta nova esfera pública requer, por conseguinte, inovadores aparatos de gestão, tecnologia e processos para o exercício do poder, que sejam capazes de inserir, de forma correta, as relações de poder na estrutura organizacional do Estado. Todavia, faz-se necessário esclarecer que sistemas de gestão, mesmo que constitutivos no aparato governamental estatal, não se prestam ao exercício de competências exclusivas de Estado como a regulação de funções públicas e a garantia de direitos fundamentais (Pereira, 2000; Franco, 2001; Haddad, 2004).

Regulação e regulamentação dos recursos hídricos

A necessidade da regulação dos bens naturais, de consumo essencial, é inquestionável e aceita por todos. Como escreveu Hardin (1968), ao descrever a tragédia dos bens comuns,

como ser racional, cada fazendeiro busca maximizar os seus ganhos, utilizando mais terra e mais água para criar mais um animal. Qual a utilidade para um fazendeiro individual de adicionar um animal a mais ao seu rebanho? Existe um componente positivo, o incremento de um animal, e possivelmente um aumento da renda individual deste fazendeiro, e um componente negativo que é o consumo a mais, de recursos naturais (água e pastagem) que o animal vai causar e que atinge a todos os fazendeiros, portanto o impacto negativo atinge a todos. Quando este fato é compartilhado por todos é conceituado como a tragédia do bem comum. Portanto, se cada um segue perseguindo seu máximo interesse na sociedade, agindo livremente sobre o ambiente geral e apropriando dos bens naturais, leva à ruína de todos.

A apropriação dos recursos hídricos é exemplar quanto à possibilidade de causar uma tragédia comum. Essa apropriação, em benefício privado, pode ser tanto uma sobreexploração dos mananciais, superficial e/ou subterrâneo, em termos de quantidade quanto em termos de poluição, adicionando aos corpos hídricos componentes como esgotos domésticos e efluentes químicos, etc. Para Hardin, nessa situação, os cálculos são os mesmos:

o homem racional entende que sua parte nos custos de lançar os resíduos que ele produz no ambiente comum, é menor do que o custo que ele teria se os tratasse, antes de devolvê-los à natureza. Como isto é verdade para todos estamos presos em um sistema individualista, nos comportando apenas como empreendedores livres, independentes e racionais.

Embora o problema da poluição seja consequência do crescimento e concentração da população e das atividades econômicas, deve-se considerar o notável desenvolvimento de meios tecnológicos e financeiros para resolvê-lo. Contudo, resta ainda o grande problema da disponibilização desses meios, que é fortemente diferenciada entre os diferentes países

do planeta. Nesse caso, a convergência é perversa. Nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento o crescimento da população é maior, ao mesmo tempo em que os recursos tecnológicos e financeiros para mitigar os problemas da poluição são escassos. Portanto, o processo de aproveitamento dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e para o bem estar pode ser muito mais oneroso para as gerações futuras, sobretudo se regras regulatórias claras e rígidas não forem aplicadas. Além disto, nos ensina Hardin, ainda,

não interessa, hoje, como e quanto os antepassados poluíram, que diziam, e era, então comprovado, que a poluição gerada estaria diluída dez quilômetros rio abaixo. A questão atual é que a população cresceu, ficou densa e os processos naturais de natureza química e biológico ficaram saturados e levaram a uma nova redefinição dos direitos de propriedade.

Acrescentaríamos, ainda, a responsabilidade dos Estados em estabelecer os limites destes direitos e os deveres em relação ao bem comum. A tragédia dos bens comuns pode, portanto, ser impedida, pela regulação. Contudo, como ressalta Harvey (1998), hoje o Estado está numa posição muito problemática. É chamado a regular as atividades econômicas e os recursos naturais de uso privado e público, no interesse da nação, mas é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um “bom clima de negócios” para atrair investimentos. E é a este mesmo Estado que tem sido cada vez mais exigido como fator de coesão dos níveis de uma formação social e das partes dos sistemas que conformam as diferentes políticas públicas, mantendo a unidade do sistema, posto que o equilíbrio jamais é realizado, no âmbito do mercado pelos atores econômicos, mas é responsabilidade e atribuição intrínseca das entidades do Estado.

A exemplo dos países da América Latina, o papel do Estado brasileiro, face ao estágio de desenvolvimento e às disparidades regionais e interpessoais de renda, assume significativa relevância. Poderíamos citar, entre outros: definir as políticas econômica, social, de infraestrutura e ambiental do país, dado que constituem a própria razão de ser da função governamental; regular a prestação dos serviços

públicos de energia, telecomunicações, saneamento básico, etc; e regular o uso de bens naturais públicos como o da água.

No Brasil, o tema água é regulamentado pela Constituição Federal de 1988.² O artigo referente à competência da União para “instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)”, materializou-se com a aprovação pelo Congresso Nacional, após seis anos de negociação, da **Lei Federal nº 9.433**, de 8 de janeiro de 1997, também conhecida como “lei das águas” que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, constituindo-se assim em um marco importante na história da regulamentação do setor. Essa lei incorpora modernos instrumentos e princípios de gerenciamento de recursos hídricos e apresenta conceitos inovadores no que concerne à organização do setor, no âmbito nacional e estadual e em termos de participação dos diferentes atores envolvidos e interessados na questão dos recursos hídricos. Ressalta-se, entretanto, nesse processo de regulamentação da lei das águas, o pioneirismo do Estado de São Paulo, que aprovou, em 1991, a sua lei estadual de gerenciamento de recursos hídricos. Desde então, outros 25 estados e o Distrito Federal adotaram suas legislações respectivas (Formiga-Johnsson e Moreira, 2003).

Porém, a reforma institucional do setor de recursos hídricos no Brasil, somente veio a consolidar-se em 2000, com a edição da **Lei Federal nº 9.984**, de 20 de junho, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA). O País passou então a dispor de entidade com autonomia, estabilidade e agilidade suficientes para fazer frente ao desafio de implantar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), preconizado pela Constituição Federal de 1988. A ANA, para sua atuação, se subordina aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e articula-se com órgãos e entidades públicas e privadas, integrantes do SINGREH.

² Artigos 20 (inciso III), 21 (inciso XIX) e 22 (inciso IV). Ressalta-se que a primeira legislação relevante para a gestão das águas, incluindo a sua regulação, foi adotada em 1934 (“Código de Águas”).

O exercício da competência exclusiva de Estado na regulação dos recursos hídricos, em um ambiente de governabilidade denso, participativo, descentralizado e policêntrico, como o é o SINGREH, do qual a ANA e os gestores estaduais fazem parte, é uma tarefa árdua e em fase de construção, como veremos ao longo dos próximos capítulos.

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: PRINCÍPIOS, INSTRUMENTOS E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Os princípios, instrumentos e organização político-institucional estabelecidos pela “lei das águas” confirmam a escolha feita pela sociedade brasileira por uma forma de gestão, que atualmente é praticada em quase todos os países que avançaram na gestão dos recursos hídricos e que, também, é recomendada pelas grandes cartas e organismos internacionais.

Princípios e instrumentos de gestão

A Política Nacional de Recursos Hídricos do Brasil tem como objetivo principal assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, ao mesmo tempo em que busca a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos e o desenvolvimento sustentável, através da utilização racional e integrada dos recursos hídricos.

Para atingir esses objetivos adotou-se um conjunto de princípios, de instrumentos técnicos e um arranjo institucional que, de forma integrada, garantem a gestão participativa e descentralizada do uso da água. Os princípios sobre os quais se baseia a política de gestão dos recursos hídricos estabelecidos na Lei 9.433/97 podem ser resumidos da seguinte forma:

- Reconhecimento da água como um bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico;
- Necessidade do uso múltiplo das águas: gestão integrada;
- Prioridade do uso dos recursos hídricos, em situações de escassez: consumo humano e dessedentação de animais;

- Adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão das águas: gestão descentralizada;
- Participação dos diferentes níveis do poder público, dos usuários e da sociedade civil no processo de tomada de decisão: gestão participativa.

São cinco os instrumentos de gestão previstos na lei das águas: planos de recursos hídricos ou de bacia hidrográfica; enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; outorga de direito de uso de recursos hídricos; cobrança pelo uso da água bruta; e sistema de informações sobre recursos hídricos. A implementação desses instrumentos de gestão, fortemente interdependentes e complementares do ponto de vista conceitual, demanda não somente capacidades técnicas, políticas e institucionais, mas requer também tempo para sua definição e operacionalização, pois sua implantação é, antes de tudo, um processo organizativo social, o qual demanda a participação e a aceitação por parte dos atores envolvidos, dentro da compreensão de que haverá um benefício coletivo global.

O **sistema de informação** tem como objetivo principal o de produzir, sistematizar e disponibilizar dados e informações que caracterizam as condições hídricas da bacia em termos de quantidade e qualidade da água nos diversos usos, e em termos das condições do ecossistema, traduzido pelas pressões antrópicas nela existentes. Estas últimas assumem diversas formas possíveis de caracterização por mapas de uso e ocupação do solo, declividade, cobertura vegetal e cargas pontuais, referentes a captações e lançamentos em diferentes pontos da rede hidrográfica, expressas no cadastro de usuários da água na bacia.

O **plano de bacia hidrográfica** requer do sistema de informação, dados sobre disponibilidade de água em quantidade e qualidade, acrescidos das informações sobre pressões distribuídas, para a caracterização do estado atual da bacia e proposição de medidas destinadas a sua melhoria. Os planos de bacias são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da política de gestão dos recursos hídricos em nível de bacias hidrográficas, definindo os usos prioritários e o programa de investimento para a recuperação e

conservação dos recursos hídricos e do ecossistema da bacia.

O **enquadramento** visa determinar níveis de qualidade ao longo do tempo nos diversos trechos da malha hidrográfica, em função dos usos e dos programas e metas para a consecução destes objetivos. As definições nele previstas afetam diretamente a outorga, que se dará pelas vazões de diluição, as quais são, por sua vez, é função dos níveis de qualidade estabelecidos.

A **outorga** é um instrumento que tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água; é o direito de acesso à água, ou a habilitação para o seu uso. A garantia do uso ou da disponibilidade da água se efetiva através do exercício da gestão integrada dos recursos hídricos em nível de bacia hidrográfica. Para sua implementação, a outorga demanda do sistema de informações dados relativos à disponibilidade hídrica e de qualidade, os quais, juntamente com o cadastro de usuários, constituem insumos fundamentais para o seu exame e concessão.

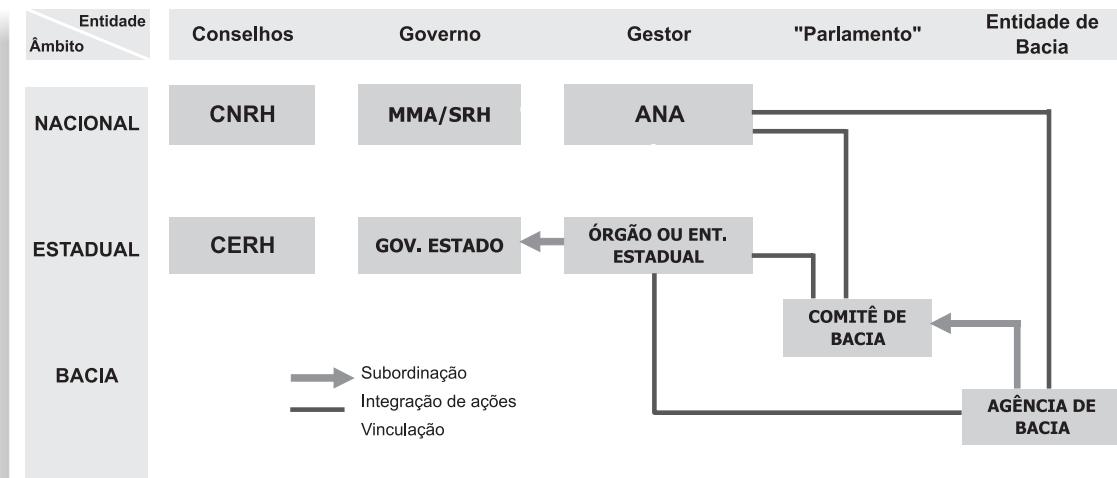
Sobre o conjunto de usuários submetidos à exigência da outorga é estabelecida a **cobrança** pelo uso dos recursos hídricos. Esta por sua

vez, além dos seus objetivos de racionalização do uso da água e de estímulo a não poluir, é o instrumento de gestão que permite o aporte de recursos para financiar o programa de investimentos da bacia.

Estrutura Político-Institucional do SINGREH

Um aspecto fundamental da legislação brasileira de recursos hídricos foi a criação de um sistema institucional que possibilita à União, aos estados, aos municípios, aos usuários de recursos hídricos e à sociedade civil de atuar, de forma harmônica e integrada, na resolução dos conflitos, e na definição das regras para o uso da água em nível de bacia hidrográfica.. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) é, portanto, o arco-bouço institucional para a gestão descentralizada e compartilhada do uso da água no Brasil, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH/MMA), a Agência Nacional de Águas (ANA), os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados (CERHs), os órgãos gestores federais e estaduais, os municípios, os Comitês de Bacia e as Agências de Água (Figura 1).

Figura 1. Estrutura político-institucional do SINGREH.
Fonte: Agência Nacional de Águas, 2001.



A inovação institucional ocorreu na incorporação da demanda por participação e descentralização da sociedade ante a criação de organismos de tomada de decisão em nível nacional, estadual e de bacia (conselhos e comitês) que passaram a incorporar novos atores (municípios, usuários e organizações civis) ao processo de gestão. A descentralização do processo de planejamento e gestão deverá ser ainda mais fortalecida quando as Agências de Bacia forem criadas. Estas deverão se constituir na prática em instituições executivas, ágeis e flexíveis para dar suporte técnico, administrativo e financeiro às deliberações dos comitês de bacia. Salienta-se que a criação de tais agências está estreitamente vinculada à implantação da cobrança pelo uso da água, instrumento, que no Brasil, encontra-se em fase inicial de implantação.

É importante notar que os comitês de bacia hidrográfica, como órgãos públicos de Estado, constituídos pelos segmentos envolvidos e interessados nas águas da bacia, têm atribuições e responsabilidades que lhes são próprias, tal como definido na Lei 9433/97, não devendo ser confundidas com as atribuições e responsabilidades de Estado de regulação e fiscalização, constitucionalmente definidas. A emissão do ato administrativo da outorga com poderes de polícia, e o exercício de sua fiscalização, é de competência exclusiva dos órgãos públicos gestores, isto é, da ANA, nos rios de domínio da União, e dos gestores estaduais, nos rios de domínio dos estados da federação. Cabe ainda a essas instituições gestoras a aplicação da cobrança, em articulação com os comitês de bacia, conforme normas rigorosas e adequadas, com o intuito de atingir os objetivos do desenvolvimento sustentado e sustentável; cabe ainda ressaltar que essas instituições, por serem individualmente identificadas, respondem por seus atos perante a sociedade. A regulação do uso dos recursos hídricos passa assim a ser caracterizada pela concepção e aplicação de um conjunto de leis, normas e taxas que são operacionalizadas por meio da outorga de direitos de uso e pela cobrança pelo uso da água bruta.

A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Dante do caráter geral dado à gestão de bacias hidrográficas pela Lei 9.433/97 e tex-

tos legais complementares, fez-se necessário estabelecer estratégias para a implementação dos princípios, instrumentos de gestão e organização política-institucional. Essas estratégias – concebidas pela ANA, órgão responsável pela implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos – são fortemente influenciadas pelas peculiaridades jurídicas da federação brasileira e pela diversidade regional do país (Pereira e Formiga-Johnsson, 2003; Agência Nacional de Águas, 2002a e 2002b).

Uma descentralização complexa: dominialidade dos corpos d'água e gestão de bacias nacionais

Em termos técnicos, políticos e institucionais, os pontos sensíveis no exercício de práticas de gestão integrada dos recursos hídricos concentram-se nas interfaces entre setores usuários e gestores e na compatibilização e harmonização da gestão entre gestores estaduais e federal e entre comitês de uma mesma bacia hidrográfica.

Ao adotar a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão e permitir a criação de organismos de bacia sob jurisdição federal ou estadual, as leis das águas intensificam essa complexidade de forma significativa, pois aumentam as interfaces institucionais. Esse é o caso principalmente de bacias nacionais, por envolverem a União e dois ou mais Estados da Federação.³ Nessas bacias, a dupla dominialidade configura um sistema de gestão em duas esferas de atuação (federal e estadual), que possuem a mesma missão institucional e são profundamente interdependentes no seu conteúdo e aplicação. A Lei 9.433/97 estabelece que a União articular-se-á

³ A Constituição Federal de 1988 classificou todas as águas brasileiras como um bem público de domínio dos Estados ou da União. Os rios que constituem fronteira entre estados ou países ou, ainda, atravessam mais de um estado ou país pertencem ao domínio da União; todos os outros rios bem como as águas subterrâneas constituem águas estaduais. A principal exceção à essa regra concerne às águas estaduais retidas em obras de domínio da União, que deixam de pertencer ao domínio dos Estados (Constituição Federal de 1988, art. 20 e art. 26).

com os estados para o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum; da mesma forma, as leis estaduais estabelecem que os estados deverão se articular com a União, outros estados e municípios para o aproveitamento, controle e monitoramento dos recursos hídricos de interesse comum.

Porém, nenhum texto legal delinea ou detalha a forma como deve se dar essa articulação em bacias hidrográficas nacionais, seja no tocante aos instrumentos de gestão (outorga, fiscalização e cobrança) ou aos organismos de bacia (relação entre o comitê do rio principal e os comitês de rios afluentes, sob jurisdição federal ou estadual).

Ou seja, a implantação e operacionalização do sistema de gestão e seus instrumentos em bacias nacionais – com vistas à recuperação, proteção, conservação e uso racional dos recursos hídricos – não é uma tarefa fácil. Faz-se necessário a concepção de estratégias operacionais para tornar possível a aplicação dos princípios, conceitos e instrumentos instituídos nas leis das águas vigentes, federal e estaduais, superando as incompatibilidades jurídico-administrativas e suprindo as omissões legais, mediante processos de negociação entre as partes envolvidas e preservando e aperfeiçoamento ao fundamentos da Política.

Estratégia para a ação: a governança de bacias nacionais no Brasil

O entendimento e a cooperação compõem a base inteligente e possível para enfrentar e superar os desafios da gestão integrada em bacias nacionais. Trata-se essencialmente de criar as condições para a governança dos recursos hídricos, ou seja, criar ambiente e mecanismos de atuação harmônica das autoridades federal e estadual na gestão das águas.

Criação de um ambiente institucional de negociação e consensos

A gestão compartilhada dos recursos hídricos requer, necessariamente, compatibilizar os diversos conflitos de interesses e demandas. Deve-se evitar, sobretudo, tensões e embates conceituais e jurídicos. A gestão compartilhada requer, portanto, entre outros aspectos, a criação de ambientes institucionais adequados

à resolução, à negociação e à superação dos problemas e das lacunas existentes nos arca-bouços jurídico-legais. Esses ambientes são formados pela trama de múltiplos fatores, dentre os quais são decisórios:

- a convergência de objetivos;
- o entendimento por todos os atores das questões e desafios envolvidos;
- a criação de laços de confiança através de um processo de gestão ético, transparente e democrático, que conduza à equidade, racionalidade e eficiência na tomada de decisões; e
- a construção de um sentido de identidade da bacia, um sentido de unidade de atuação harmônica, de co-responsabilidade e co-dependência.

A criação desse ambiente de confiança e consenso pode ser abordada por intermédio de um processo de construção de um “pacto” entre todos os atores sociais relevantes da bacia, que consiste no compromisso de tornar realidade os princípios e objetivos previstos na legislação. Tal iniciativa, em bacias nacionais, requer a existência do comitê do rio principal (sob jurisdição federal) enquanto instância principal de integração do planejamento e da gestão da bacia hidrográfica na sua totalidade.

Operacionalização da estratégia: pacto de gestão

A ANA propôs e está implementando uma estratégia para avançar. Baseia-se na construção de acordos sociais estabelecidos nos comitês de bacia hidrográfica, visando a formação de consensos sobre a utilização dos recursos hídricos e evitando assimetrias entre usuários ou entre os órgãos gestores. É, portanto, com a construção de pactos de gestão, conceito que a ANA vem desenvolvendo no exercício de sua missão no campo institucional, que se podem superar as lacunas existentes na legislação quanto à questão da dupla dominialidade dos corpos d’água e tornar efetiva a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão de recursos hídricos.

O pacto de gestão em bacias nacionais tem como ponto fundamental o entendimento e a cooperação entre a ANA e os órgãos gestores

estaduais no exercício de seus poderes de polícia das águas, sobretudo, quanto à harmonização de critérios e procedimentos para a implantação dos sistemas de outorga, fiscalização e cobrança pelo uso de recursos hídricos. Portanto, ele requer dos Estados a criação de capacidade operacional de seus sistemas de gestão, ou seja, é necessário conferir prioridade, disposição e decisão política quanto à implantação, fortalecimento e/ou reestruturação dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em especial no que concerne aos órgãos gestores de recursos hídricos.

O pacto de gestão envolve, ainda, o comitê da bacia do rio principal por constituir-se ambiente de negociação e consensos, de importantes questões relativas à operacionalização da gestão em nível de bacia hidrográfica, sobretudo aquelas que demandam atuação conjunta com os órgãos gestores tais como a cobrança pelo uso da água e a criação da agência de bacia. É por essa razão que o Convênio de Integração, instrumento de operacionalização do pacto de gestão, é firmado entre os gestores do poder público federal (ANA), es-

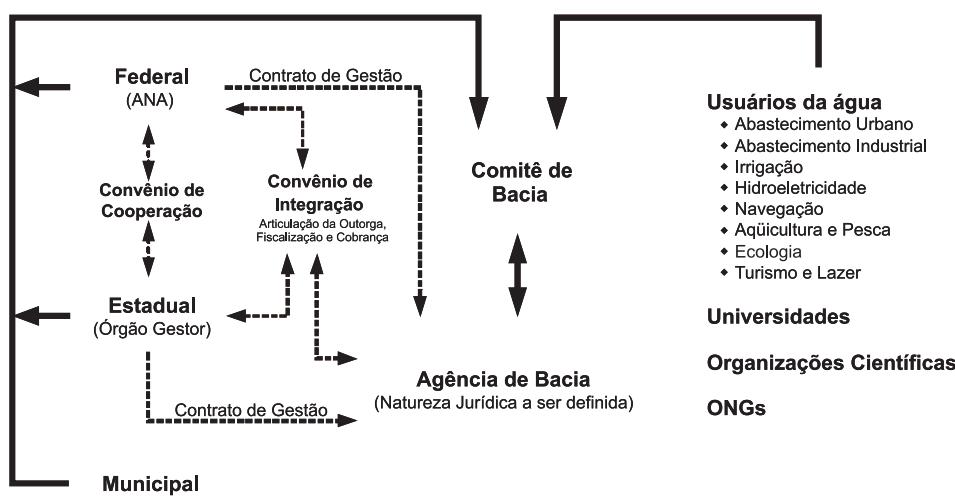
tadual (órgãos estaduais de recursos hídricos) e o comitê da bacia hidrográfica (comitê da bacia do rio principal e, eventualmente, comitês dos afluentes).

Como representado na figura 2, abaixo, o **Convênio de Integração** constitui importante ferramenta de construção do pacto federativo para a gestão integrada de bacias compartilhadas, pois articula tanto os entes federados e seus órgãos técnicos responsáveis pela gestão de recursos hídricos quanto os comitês de bacia que, por sua vez, são constituídos pelas esferas governamentais (União, Estados e Municípios) e não-governamentais (usuários e organizações da sociedade civil).

O apoio aos Estados deve ser objeto de **convênios específicos de cooperação** a serem firmados entre a ANA e cada um dos Estados integrantes da bacia. Prevê-se ainda, no escopo desses convênios de cooperação, o estabelecimento e integração de normas, critérios e procedimentos que permitam o uso adequado e eficaz do instrumento de delegação de competências da ANA para os órgãos gestores estaduais.

O Convênio de Integração para a gestão integrada de uma bacia nacional deve assim ser estabelecido caso a caso, de modo a se adequar à diversidade regional brasileira, às capacidades técnicas e institucionais dos sistemas estaduais envolvidos e à dinâmica sócio-política da bacia hidrográfica em questão. Por essa

Figura 2 - Interação de atores no processo de gestão da bacia: o pacto de gestão pela água.
Fonte: Agência Nacional de Águas, 2001.



razão, o Convênio de Integração – além de tratar questões técnicas relativas à outorga, fiscalização e cobrança – pode inserir também no seu escopo ações e atividades de curto, médio e longo prazo, necessárias à total operacionalização da gestão da bacia, no respeito das realidades regionais, tais como:

-  **criação da agência de águas** que, devido às peculiaridades brasileiras, necessita a celebração de Contrato de Gestão com o poder público federal, no caso de águas de domínio da União, ou com o poder público estadual, quando se tratar de rios de domínio dos Estados;
-  **integração técnica e institucional do sistema de informações** e monitoramento da quantidade e qualidade dos corpos hídricos federais e estaduais;
-  **implantação de programas indutores** de aplicação dos instrumentos técnicos de gestão, mediante investimentos em ações aprovadas pelos comitês de bacias, a exemplo do Programa de Despoluição de Bacias lançado pelo MMA/ANA em 2001; ou, ainda, atividades diversas de capacitação dos atores envolvidos e interessados pela gestão de bacias hidrográficas.

Dessa forma, o Convênio de Integração pressupõe um processo permanente de negociação – um dos princípios basilares da Lei 9.433/97 e do modelo institucional por ela preconizado – e pode ser considerado como um marco importante no processo de consolidação da gestão dos recursos hídricos no Brasil, refletindo os princípios da democratização, da descentralização e da ética.

OS DESAFIOS DA PRÁTICA: DETERMINANTES DO SUCESSO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO DE GESTÃO

Os processos pioneiros de implementação da gestão integrada em bacias nacionais conduzidos pela ANA, desde 2001, permitiram identificar os maiores desafios à operacionalização de novas práticas de gestão dos recursos hídricos, descentralizada em nível de bacia hidrográfica e compartilhada entre múltiplos atores. Este capítulo dedica-se à sua discussão.

Flexibilidade-avaliação-revisão: a prática definindo caminhos e aplicando lições

A implantação dos instrumentos de gestão em uma bacia hidrográfica resulta de um ato de vontade dos atores institucionais – gestores públicos de recursos hídricos, usuários e sociedade organizada. Este ato de vontade resulta, de um lado, da percepção coletiva da pressão e competição pelo uso de recurso hídrico e, de outro lado, do conhecimento e do engajamento no sistema de governabilidade para a regulação dos usos e para a recuperação hidro-ambiental da bacia.

De fato, as experiências pioneiras da ANA em bacias nacionais têm confirmado o pressuposto inicial que a governabilidade dos recursos hídricos – além de condições jurídicas, administrativas e financeiras necessárias ao exercício da gestão –, é também credora de duas condições principais: i) o acúmulo do conhecimento sobre as condições e problemas da bacia, e ii) o capital social da bacia hidrográfica, ou o nível de construção de laços sociais e redes de cooperação entre os diferentes atores envolvidos com a gestão da bacia. Isso significa que o processo de implementação dos novos modos de gestão demanda tempo – em maior ou menor intensidade, segundo as características da bacia – para construir e/ou acumular capital social e de conhecimento na bacia. Isso exige também do gestor flexibilidade na implementação da estratégia de gestão, capacidade contínua de avaliação desse processo e, quando necessário, uma revisão do mesmo de forma a melhor adequá-lo às características da bacia.

Em suma, embora a estratégia de descentralização da gestão em bacias nacionais seja a mesma, as peculiaridades de cada bacia hidrográfica – geopolítica, econômica e social – têm grande influência sobre os modos de implementação da lei, fazendo com que a seqüência de operacionalização dos instrumentos de gestão seja, por vezes, fortemente diferenciada de uma bacia a outra. É a prática definindo caminhos e aplicando lições, conforme observado na vivência das experiências pioneiras de gestão de bacias nacionais, iniciadas nas bacias dos rios Paraíba do Sul, Piracicaba-Capivari-Jundiaí, São Francisco, Doce, Paranaíba e Verde Grande.

Observando mais detalhadamente a dinâmica na **Bacia do rio Paraíba do Sul**, bacia piloto da ANA para implementação dos instrumentos de gestão (CEIVAP, 1999),⁴ constata-se que o processo foi impulsionado de maneira significativa com a decisão de iniciar a cobrança pelo uso das águas de domínio da União (Pereira, Dilma e Formiga-Johnsson, R.M., 2003). Trata-se de uma decisão conjunta do Comitê de Integração da Bacia do Paraíba do Sul (CEIVAP) e da ANA, acordada com os Estados da bacia (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro). A operacionalização da cobrança na bacia teve como condição prévia a implementação imediata de outros instrumentos de gestão, estreitamente inter-relacionados – plano de bacia e cadastramento/regularização/outorga de direitos de uso –, além da criação e instalação da Agência de Bacia (Deliberação CEIVAP n. 08, de 06 de dezembro de 2001).

A estratégia adotada para a implementação de todos esses instrumentos de gestão, em tempo relativamente curto, foi possível graças às características da bacia, uma das mais preparadas do país, do ponto de vista técnico e de mobilização social, para implementar com maior agilidade o novo sistema de gestão, delineado pela lei federal das águas. Isso se deve, de um lado, ao importante capital acumulado em termos de planejamento, o que permitiu a apreensão e conhecimento profundo dos reais problemas da bacia; de outro lado, as sucessivas tentativas de mobilização institucional para a sua proteção e recuperação, ao longo das décadas, traduz-se hoje no considerável nível de politização dos atores da bacia.

Atualmente, a Bacia do Paraíba do Sul é a bacia nacional mais avançada na implantação do novo sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil. Dentre os comitês de bacias na-

cionais já criados, somente o Comitê de Integração da Bacia do rio Paraíba do Sul – CEIVAP dispõe hoje de sua agência de bacia, a AGEVAP, instalada em setembro de 2004; por enquanto, o CEIVAP é também o único comitê de bacia nacional que já instituiu, juntamente com a ANA, a cobrança pelo uso de rios de domínio da União. Além do CEIVAP, instalado em 1997, existem vários outros comitês e consórcios de usuários atuando em sub-bacias ou partes da bacia desde 1994; os usos das águas foram regularizados no final de 2002; foi instituída a cobrança pelo uso de águas fluminenses em 2004; e os recursos arrecadados estão sendo aplicados de acordo com o programa de investimentos aprovado pelo CEIVAP, no âmbito do plano de bacia (Quadro 1). Restam, contudo, para o fortalecimento da gestão na bacia, importantes desafios a serem superados, tal como a delegação, pela ANA, da outorga de direitos de uso aos gestores estaduais, sob regras de regulação pré-estabelecidas e, sobretudo, a assimetria entre os usuários atualmente pagadores e os usuários de águas mineiras e paulistas. Embora este problema demande uma solução o mais breve possível, pode-se afirmar que houve mais benefícios que prejuízos com este acordo, pois a cobrança foi implementada, está regular e todo a receita é aplicada na bacia, a qual dispõe de todos os instrumentos previstos na lei, implantados e em funcionamento.

Em condições sócio-econômicas e ambientais semelhantes, as **Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí** (Minas Gerais e São Paulo)⁵ têm igualmente um capital acumulado bastante significativo, em termos de conhecimento da bacia e, sobretudo, em termos de mobilização dos atores locais em torno da sua gestão; o conjunto dessas bacias vem se organizando de forma intensa para o enfrentamento da gravidade da problemática de suas águas desde o início dos anos 1990, no âmbito da implementação do sistema paulista de

⁴ A Bacia do rio Paraíba do Sul foi considerada prioritária pelo planejamento estratégico da ANA em razão da necessidade de recuperação, proteção e uso racional das suas águas que constituem insumo vital para a sustentação econômica de uma região fortemente urbanizada e industrializada, responsável por cerca de 10% do PIB do país, e manancial de abastecimento de cerca de 14 milhões de pessoas, incluindo mais de 8 milhões de habitantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, situada fora dos limites da bacia.

⁵ Segundo pólo industrial do estado de São Paulo, as bacias Piracicaba-Capivari-Jundiaí produzem em torno de 7% da riqueza do país e abastecem 4,5 milhões de pessoas, no interior da bacia, e parte da Região Metropolitana de São Paulo (9 milhões), através da transposição de suas águas.

QUADRO 1

Descentralização estratégica em bacias nacionais:
comitês de bacia e estágio de implementação do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos

65

Bacia	Situção atual	Comitê			
		Data de criação	Mobilização social	Instalação	Nº de membros
Paraíba do Sul	a) Diretoria e Plenário do comitê de integração (CEIVAP) no quarto mandato; b) Três câmaras técnicas em funcionamento; c) plano de bacia concluído; d) Regularização de usos realizada; e) Cobrança implantada nos rios de domínio da União em março de 2003; f) Agência de bacia criada; g) Escritório técnico substituído, em setembro de 2004, pela Agência de Bacia; h) Convênio de Integração celebrado.	1996	1997	1997	60
São Francisco	a) Diretoria do comitê empossada; b) Plenário funcionando; c) Quatro câmaras consultivas regionais instaladas; d) Três câmaras técnicas criadas; d) Escritório Técnico em instalação; e) Plano de Ação 2003/2004 definido; f) Plano de Bacia concluído em julho de 2004	2001	2002	2002	60
Doce	a) Diretoria do comitê empossada; b) Plenário funcionando; c) Escritório técnico em instalação; d) Câmaras técnicas em definição; e) Convênio de Integração em elaboração; f) Agenda da Bacia em elaboração.	2001	2002	2002	55
Piracicaba, Capivari e Jundiaí	a) Diretoria do comitê empossada; b) Plenário funcionando; c) Dez Câmaras Técnicas implantadas; d) Convênio de Integração em processo de assinaturas; e) Plano de Bacia em elaboração; f) Grupo técnico para harmonização de procedimentos e critérios criado.	2002	2002	2003	50
Paranaíba	Comissão Pró-Instalação e Diretoria Provisória conduzem o processo de mobilização social para a instalação do Comitê	2002	em processo	a definir	a definir
Verde Grande	a)Comissão Pró-Comitê aguarda a indicação da Diretoria Provisória; b) Escritório técnico em funcionamento.	2003	2001 a 2003	a definir	a definir

Fonte: Agência Nacional de Águas, 2004, adaptado e atualizado.

gestão. A ampliação do seu processo organizativo no âmbito do sistema nacional de gestão – incluindo, portanto, a União (ANA, Secretaria Nacional de Recursos Hídricos) e o Estado de Minas Gerais – segue os mesmos objetivos de implementação dos instrumentos de gestão em bacias nacionais. O principal resultado desse processo até agora concerne à delegação da função exclusiva da União – a outorga em rio de domínio da União – aos Estados de São Paulo e Minas Gerais, reconhecendo assim a capacidade operacional e técnica dos seus órgãos gestores (Departamento de Águas e Energia Elétrica-DAEE e Instituto Mineiro de Gestão de Águas-IGAM, respectivamente).

A implementação dos novos modos de gestão na **Bacia do rio São Francisco**, situada em grande parte no semi-árido brasileiro, tem sido bastante diferenciada das experiências indicadas acima, de bacias nacionais ricas, úmidas, urbanizadas e industrializadas da região sudeste (Christofidis, 2001).⁶ De fato, o essencial do esforço para aquela bacia concerne à criação e instalação do comitê de bacia, um gigantesco processo de mobilização de atores locais ao longo dos anos 2001 e 2002, envolvendo sete unidades da federação (AGÊNCIA NACIONAL DE AGUAS, 2002b, 2003 e 2004).⁷ Foi no decorrer dessa experiência que uma importante lição foi aprendida: a criação de comitê deve ser precedida do conhecimento prévio das condições da bacia e de seus principais usos e usuários das águas, mediante processo de regularização de usos dos recursos hídricos. Um dos problemas encontrados quando da criação do comitê de São Francisco foi justamente a insuficiência do conhecimento e identificação dos

atores da bacia, condição indispensável para assegurar eficácia na representação, e na representatividade.

E assim, sucessivamente, foram iniciados outros processos de descentralização estratégica da gestão de bacias nacionais consideradas prioritárias, indicadas no quadro 1, apresentado anteriormente. Esses processos pioneiros permitiram também a identificação de alguns desafios, discutidos ao longo das próximas seções, que deverão ser superados para tornar efetiva a gestão integrada e descentralizada de bacias nacionais.

Formação e capacitação dos atores: órgãos gestores

O sucesso da descentralização da gestão de bacias nacionais, no âmbito da implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Figura 1), exige das instituições integrantes o compromisso e a responsabilização pelo desempenho de seus papéis em suas respectivas esferas de atuação (AGÊNCIA NACIONAL DE AGUAS, 2003). Nesse processo, cabe destacar o papel dos órgãos gestores, federal e estaduais, porque cabe a eles apoiar a implantação do sistema como um todo, além de implementar os instrumentos de gestão em nível de bacia hidrográfica, sobretudo a outorga de direitos de uso e sua fiscalização. Pela vinculação, no Brasil, da cobrança pelo uso da água com a outorga, cabem também aos órgãos gestores, competências compartilhadas com os comitês de bacia para a implantação de sistemas de cobrança e para a criação de agências de bacia.

O sucesso do novo sistema de gestão requer, portanto, estruturas gestoras de recursos hídricos implantadas, fortes e em funcionamento, com competência técnica e gerencial compatível com as suas novas responsabilidades de gestão. Um exemplo particularmente ilustrativo concerne à criação da ANA, em nível federal, que deu um grande impulso no movimento de implantação da política nacional de gestão das águas e representa uma mudança significativa no equacionamento dos problemas hídricos brasileiros. Em nível estadual, a criação da agência de águas do Estado do Ceará (COGERH), em 1994, é simbólica da criação e desenvolvi-

⁶ Com uma superfície de 631 mil km², a Bacia do São Francisco compreende o Distrito federal e seis unidades da federação: Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e Goiás, 503 municípios e 12,5 milhões de pessoas.

⁷ Na Bacia do Paraíba do Sul, o CEIVAP precedeu a criação da ANA. Nas Bacias Piracicaba-Capivari-Jundiaí, a criação do comitê sob jurisdição federal não demandou grandes esforços por parte da ANA, diante do importante capital social da bacia, traduzido institucionalmente pelo Consórcio Intermunicipal (1991) e o Comitê Paulista (1994).

mento de novas capacidades gestoras para o enfrentamento dos problemas de recursos hídricos na escala territorial do estado.

Entretanto, a maioria das agências gestoras existentes, notadamente nos estados do sul e sudeste brasileiros, ou aquelas criadas recentemente, necessitam, de apoio para o fortalecimento de suas capacidades técnicas e gerenciais, inclusive para receber e desempenhar competências da União, no processo de descentralização. É o que aconteceu na bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiaí, onde a ANA delegou, sob condições estabelecidas no âmbito de um convênio de Integração com os estados de São Paulo e Minas Gerais, a competência de outorgar o uso do recurso hídrico, nos cursos de água de seu domínio, nestas bacias, conforme aqui analisado.

Quando se trata de bacias nacionais, além das capacidades individuais de cada órgão gestor, faz-se necessário um esforço adicional do conjunto de instituições envolvidas para se chegar ao entendimento e à cooperação desejados, notadamente, no que concerne à implantação harmônica dos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos em nível da bacia.

Diante da estratégia de descentralização de competência traçada pela ANA de delegar aos Estados a concessão de outorga de rios de domínio da União, conforme pactuado no âmbito do Convênio de Integração já instituído (Piracicaba, Capivari e Jundiaí), a questão das competências (técnica, financeira, etc.) dos órgãos gestores estaduais torna-se ainda mais importante e a sua assimetria, no âmbito da bacia hidrográfica, torna-se um dos maiores desafios do processo de descentralização de bacias nacionais. É o que vem ocorrendo na Bacia do rio Paraíba do Sul e certamente ocorrerá com maior intensidade na Bacia do rio São Francisco, por exemplo.

Ressalta-se que foi firmado no âmbito do pacto para a gestão dos recursos hídricos da bacia do Paraíba do Sul, o respectivo Convênio de Integração, todavia sem a delegação de competência pela ANA aos gestores estaduais da bacia, para a emissão das outorgas, sobretudo por dificuldades do Estado do Rio de Janeiro em assumir esta função, devido à deficiência técnica e operacional de seu órgão gestor.

Os Convênios de Cooperação entre a ANA e os Estados buscam superar esse desafio, mediante apoio institucional para criação, estruturação e/ou fortalecimento dos órgãos estaduais de recursos hídricos, e à implementação harmônica dos instrumentos de gestão em bacias nacionais.

Formação e capacitação dos atores: comitês de bacia

No processo de gestão integrada de bacias hidrográficas nacionais, cabem aos comitês de bacia decisões importantes que fazem parte do rol de suas atribuições, tais como:

- ☒ promover o debate das questões relacionadas a águas e arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- ☒ estabelecer metodologia e critérios de cobrança pelo uso de recursos hídricos e propor os valores a serem cobrados aos órgãos competentes;
- ☒ propor os valores de usos insignificantes das captações, derivações, e lançamentos de efluentes para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga e cobrança;
- ☒ aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia, acompanhar a sua execução e sugerir providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- ☒ aprovar a proposta de plano de investimentos previsto no Plano de Recursos Hídricos para a aplicação de recursos financeiros oriundos da cobrança; e
- ☒ criar a Agência das Águas, juntamente com a ANA, que deverá ser a figura jurídica e o braço executivo do comitê.

Trata-se de decisões que requerem um conhecimento técnico mínimo, por parte dos membros e participantes do processo decisório, de modo a dar consistência às discussões e reivindicações no âmbito dos comitês de bacia.

Entretanto, o que se observa, freqüentemente, na vivência de muitos comitês são distorções conceituais significativas e debates acalorados, frutos de considerável grau de desinformação por parte dos membros. A discussão do Plano da Bacia do São Francisco ilustra essa questão. É competência dos co-

mitês aprovar o plano da bacia, todavia trata-se de um instrumento técnico de grande complexidade. No caso em tela, a discussão apaixonada do plano, motivada por posições políticas contrárias ao projeto de transposição de águas para outras bacias do semi-árido nordestino, e da desinformação de grande parte de seus membros quanto aos conceitos básicos que regem o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, redundou em alterações técnicas da proposta original, comprometendo o produto final. A principal polêmica sobre o projeto da transposição reside na decisão política sobre a alocação do volume dos recursos públicos disponível para a implantação do projeto, francamente escasso, face à necessidade global de investimentos, para o financiamento do projeto da revitalização da bacia, por exemplo. É sabido que a disponibilidade hídrica, como é de conhecimento de muitos, não representa um impedimento ou problema para a execução da transposição, como demonstrado no Plano de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco (AGÊNCIA NACIONAL DE AGUAS, 2004).

Mesmo em comitês de bacia mais ativos, observa-se significativa assimetria no processo decisório entre os diferentes setores ali representados. Um bom exemplo foi o processo de implementação da cobrança na Bacia do rio Paraíba do Sul, ao longo dos anos 2001 e 2002. Pela importância dos interesses em jogo, esse processo permitiu identificar os atores mais atuantes na bacia, sua postura em relação à cobrança, sua organização e liderança bem como suas capacidades propositivas (UFRJ, 2002a e 2002b; Formiga-Johnsson *et al.*, 2003). São os agentes privados, usuários das águas – em particular os usuários industriais e as empresas do setor elétrico – que demonstraram maior capacidade organizativa imediata para a questão, inclusive para a defesa dos seus interesses no processo de negociação. Pode-se afirmar que foram eles os mais mobilizados e os mais propositivos durante todo o processo de discussão e negociação.

A capacitação dos membros dos comitês de bacia, sobretudo dos setores tradicionalmente mais periféricos no processo decisório, constitui, portanto, o maior desafio da gestão participativa em bacias nacionais. Trata-se de con-

dição indispensável à participação qualificada e à democratização do processo decisório

O saber técnico a serviço da gestão descentralizada

A informação e capacitação dos atores diretamente envolvidos no processo decisório requerem, dentre muitas questões, a existência do conhecimento técnico sobre o objeto de decisão e, sobretudo, sua disponibilização em conteúdo e forma adequados aos diferentes atores do processo. O saber técnico e sua apropriação por parte dos decisores – sobretudo no âmbito dos colegiados – são, portanto, condicionantes de processos decisórios democráticos, eficazes e tecnicamente qualificados.

Muitas bacias brasileiras dispõem, hoje, de considerável conhecimento sobre seus problemas e propostas de solução. Contudo, raramente esse saber técnico é plenamente utilizado nos processos decisórios, mesmo porque é ainda costume não tratá-lo de forma adequada ao processo de tomada de decisão envolvendo atores não-técnicos. Este é, sem dúvida, um dos grandes desafios enfrentados atualmente na gestão das águas no Brasil, pois superá-lo implica inclusive em mudanças na cultura ainda predominante de produzir informações qualificadas para ambientes predominante técnicos.

Um exemplo positivo do saber técnico à serviço da gestão descentralizada foi a renovação da outorga do Sistema Cantareira, no Estado de São Paulo, que transpõe águas da Bacia do rio Piracicaba, para o abastecimento público de parte da Região Metropolitana de São Paulo-RMSP, executado pela empresa estadual de águas e esgotos (SABESP). Foi um processo decisório complexo, devido aos interesses conflitantes em jogo entre a região beneficiada (RMSP) e a bacia doadora (Piracicaba), que desde os anos 1980 tem se mobilizado em torno dessa questão. A precisão das informações técnicas foi de suma importância para a solução de compromisso encontrada entre as partes, que parece ter sido positiva para ambos os lados do processo de negociação. É o saber técnico e a negociação política a serviço da resolução de conflitos em ambiente complexo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o processo atual de descentralização da gestão de recursos hídricos no Brasil, evidenciamos a sua grande complexidade que requer o efetivo enfrentamento e a superação de desafios de diferentes tipos e magnitudes, com destaque para os seguintes:

 **Implementação da gestão harmonizada.**

Diz respeito à construção de mecanismos de convivência – e não de subordinação – que permitam articular e harmonizar a atuação dos órgãos gestores de recursos hídricos, federal e estadual, em nível de bacia hidrográfica;

 **Construção de uma lógica territorial de gestão.**

Ao instituir a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, busca-se superar uma lógica puramente setorial, que tem dominado a gestão das águas no Brasil, e criar uma lógica territorial de gestão integrada dos usos múltiplos;

 **Operacionalização e fortalecimento do comitê de bacia.**

Trata-se de promover o funcionamento do comitê com sustentabilidade, de forma que o colegiado tenha garantia de apoio técnico, financeiro e administrativo. A atuação dos Comitês deve primar pela clareza, transparência e explicitação de propósitos, amparados pelo profundo conhecimento técnico. Na nova concepção de gestão compartilhada, o conhecimento técnico-científico deve ser colocado à disposição do comitê de forma clara e objetiva, para que ele possa se consolidar como espaço efetivo de deliberação sobre programas estratégicos para a bacia, com vistas à revitalização dos rios e à garantia e otimização de seus usos múltiplos, de forma eficiente e democrática;

 **Estabelecimento de regras de convivência entre comitês.**

Poderão ser criados vários comitês de bacia, sob jurisdição federal ou estadual, ou seja, poderá existir o comitê da bacia do rio principal e comitês de sub-bacia ou de trechos de bacia. Por causa das indefinições legais quanto à relação entre eles,

faz-se necessário pactuar mecanismos e regras de convivência que permitam articular e integrar os diferentes organismos de bacia, harmonizando a atuação do conjunto. Nesse contexto, cabe destacar a importância do comitê da bacia do rio principal para o estabelecimento do pacto interno com a visão estratégica de construir a identidade da bacia hidrográfica enquanto unidade principal de planejamento e gestão das águas;

 **Aperfeiçoamento da legislação.**

Trata-se de compatibilizar, por intermédio de processo de negociação e via experiência adquirida na prática da gestão, a legislação da União com a dos estados e superar a questão da dominialidade dos corpos de água, de forma que os procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos sejam conciliados. Essa questão impõe um dos maiores desafios para o gerenciamento integrado dos recursos hídricos do país, sobretudo diante da diversidade política, econômica, social e ambiental das regiões brasileiras que se reflete nos ritmos de regulamentação e implementação dos sistemas estaduais de gestão dos recursos hídricos, fortemente diferenciados de um ente federado para outro.

No decurso da elaboração deste texto, pudemos igualmente confirmar o quanto a política pública de recursos hídricos no Brasil é ainda carente de um referencial teórico conceitual que possa embasar e dar sustentação às estratégias de implementação, gestão e avaliação das ações e do próprio Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Afinal, o sucesso e a perenidade de uma política pública requerem o respaldo de teorias criteriosamente elaboradas e colocadas a serviço do interesse público (Pereira, Potyara, 2000; Pereira, Dilma, 1998).

Um referencial teórico conceitual para a política de recursos hídricos deve se basear em visões ou posicionamentos estreitamente vinculados aos princípios, fundamentos e instrumentos de gestão, consensados na legislação do setor, que tem como paradigma a garantia

do acesso de todos à água, para o consumo humano e o desenvolvimento de atividades produtivas, bem como a sua utilização racional e integrada com vistas ao desenvolvimento sustentável. Ele deve ser capaz de identificar e orientar, com parcimônia e eficácia, os diferentes atores e interesses em torno do uso e da gestão da água. Esse referencial deve ainda constituir-se em ferramenta para a conscientização e exercício técnico-político dos atores nos aspectos ligados ao seu comprometimento ético com a causa da justiça no acesso à água, tanto na sua alocação para o desenvolvimento sustentável e sustentado, quanto na recuperação e preservação hidro-ambiental dos ecossistemas das bacias hidrográficas.

Portanto, um referencial teórico coerente e consistente deve possibilitar a compreensão adequada acerca dos aspectos políticos, sociais, econômicos e ambientais em torno dos objetivos principais da política de gestão dos recursos hídricos e de como alcançá-los de forma democrática, descentralizada e justa. Isso significa que esse referencial deve ser capaz de articular o conhecimento científico próprio do setor de recursos hídricos com os conhecimentos de outras ciências, tais como a economia, a ciência política, a sociologia e a administração pública. Trata-se inclusive de condição para amenizar a intransigência do cientificismo que domina a política de recursos hídricos no Brasil, o qual constitui condição necessária, mas não é suficiente para a efetividade e integridade desta política (Formiga-Johnsson, R.M. e P.D. Lopes (org.), 2003).⁸

⁸ Essa constatação já vem inclusive despertando interesses de acadêmicos e profissionais oriundos ou interessados por abordagens próprias das ciências sociais e humanas. Dentre desse universo, destaca-se o Projeto Marca d'Água (www.marcadagua.org.br), criado em 2001 com o objetivo de acompanhar e analisar o desenvolvimento do novo sistema de gestão das águas no Brasil, sobretudo os organismos de bacia. Trata-se de um projeto multidisciplinar, comparativo (entre cerca de 20 bacias hidrográficas) e de médio prazo (de 5 a 10 anos). Ele tem como premissa a crença de que outros fatores, além daqueles estritamente técnicos, têm um impacto decisivo nesse processo de transformação político-institucional e podem variar tanto regionalmente quanto temporalmente.

Podemos, portanto, afirmar que, em que pesem os princípios, fundamentos e instrumentos previstos na Lei 9.433 e a própria criação da Secretaria de Recursos Hídricos e da Agência Nacional de Águas, a política pública de recursos hídricos no Brasil carece ainda de um referencial que lhe garanta *rationale* e conduza ao entendimento consensual de que esta política é um processo complexo e que engloba ao mesmo tempo caráter racional, ambiental, ético e cívico (Pereira, 2000).

A racionalidade da política de recursos hídricos determina que a base de suas decisões deve estar assentada em estudos e pesquisas científicas, bem como em processos contínuos de monitoramento e avaliação, especialmente no que concerne às condições da disponibilidade do recurso hídrico e aos resultados e impactos dos programas, projetos e atos regulatórios oriundos da Política de Recursos Hídricos. Baseando-se em indicadores científicos, as decisões são, ou devem ser, tomadas e pactuadas no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos-SINGREH. Por ter caráter policêntrico, descentralizado e heterogêneo, conforme analisado ao longo deste artigo, o SINGREH confere à política de recursos hídricos particularidades e densidades que requerem processos sofisticados de coordenação e gestão, nem sempre assimilados adequadamente no setor de recursos hídricos. Esta questão nos remete a outra complexidade e especificidade do setor que é crucial mas extrapolam os seus limites de atuação, isoladamente: embora seja o objeto principal da política, a alocação dos recursos hídricos e a resolução de conflitos, suas ações, bem como seus resultados refletem-se, também, nas políticas setoriais, relativas aos setores usuários do recurso hídrico como as políticas de saneamento, irrigação, hidroeletricidade, navegação, etc. Portanto, a integração e a complementaridade entre estas políticas é, ou deve ser, uma paleta de trabalho constante, e a racionalidade técnica um pressuposto.

O caráter ético da política tem o endereçamento geral e comum de todas as políticas públicas do Estado moderno, que consiste no compromisso e responsabilidade moral com a justiça social no ato administrativo que os atores assumem, cotidianamente, em nome das

entidades que representam. Toda política pode e deve ser melhorada, a partir de avaliações. Contudo, ainda que a política de recursos hídricos seja considerada eficiente e eficaz, haverá sempre um descontentamento amplo, principalmente da sociedade, enquanto houver poluição dos cursos de água e população sem acesso à água potável.

O caráter ambiental da política de recursos hídricos é a dimensão que a diferencia das demais políticas. Parte do princípio de que a água disponível no planeta terra é constante em quantidade. Todavia, o consumo e a poluição crescem, exponencialmente, devido ao crescimento da população e às mudanças culturais e tecnológicas. Por outro lado, recursos financeiros não são aportados com o mesmo ritmo e intensidade para a recuperação e preservação dos mananciais. Portanto, a eficiê-

cia e a eficácia no uso deste recurso ambiental encerra moralidade, justiça social, preservação, conhecimento científico e participação social, como condições de continuidade da vida.

O caráter cívico da política de recursos hídricos está intimamente integrado tanto à sua forma de implementação (sistêmica, participativa e descentralizada), quanto ao seu objeto (a água, direito de todos), ou ainda à sua política (obrigação exclusiva do Estado). Portanto, a eficácia da política deve ser medida, também, pela sua capacidade de concretizar os direitos sociais básicos. Como garantidora de direitos sociais e ambientais essenciais, a política de Estado de recursos hídricos apresenta-se, ao mesmo tempo, como uma ação regulatória e de disponibilização de bem essencial para garantir qualidade de vida, saúde, desenvolvimento e o pleno exercício da cidadania.

Referencias

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS 2003. *O comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. Brasília: Instituto Manoel Novaes: MMA:ANA. 99p.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. 2002. *Evolução da organização e implementação da gestão de bacias no Brasil*. Brasília:ANA.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. 2001. *Gestão de Bacias no Brasil*. Brasília: ANA.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. 2003. *Relatório de gestão 2002*. Brasília: ANA.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. 2004. *Relatório de gestão 2003*. Brasília: ANA.
- ARRETCHÉ, Marta. 2000. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 304p.
- CASTELLS, Manuel. 1999. *La sociedad en red*. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 617p.
- CEIVAP. 1999. *Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica – PQA : Bacia do Rio Paraíba do Sul*. Brasília, Relatório Executivo: SEPURB/SEDU.
- CHRISTOFIDIS, Demétrios. 2001. *Olhares sobre a política de recursos hídricos no Brasil: o caso da Bacia do Rio São Francisco*. Brasília: Universidade de Brasília, 427p.
- DAGNINO, Evelina (org.) 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 364p.
- FLEURY, Sonia. 1999. *Políticas sociales y ciudadanía*. Washington : INDES, BID.
- FLEURY, Sonia. 2003. *Democracia ciudadanía en Brasil*. Cidade: São Paulo: FGV.
- FORMIGA-JOHNSON, Rosa M. & MOREIRA, Manuela M. A. 2003. "Retratos 3x4 das bacias pesquisadas: contexto legal e institucional". In: R.M. Formiga-Johnsson & P.D. Lopes (orgs). *Projeto Marca d'Água: Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas no Brasil*, 174-183. Brasília: FINATEC.
- FORMIGA-JOHNSON, Rosa M.; et al. 2003. A construção do pacto em torno da cobrança pelo uso da água na Bacia do Rio Paraíba do Sul. *Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos: desafios à gestão da água no limiar do século XXI*. 15., 2003, Curitiba (PR). *Anais...* Curitiba : [ABRH].
- FORMIGA-JOHNSON, Rosa M. & P.D. LOPES (orgs). 2003 *Projeto Marca d'Água: Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas no Brasil*. Brasília: FINATEC.
- FRANCO, Augusto. 2001. *Capital Social*. Cidade: Instituto de Política. Millennium 2001.
- HADDAD, Paulo. 2004. Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco. Nota Técnica 03. Brasília: ANA/GEF/PNUMA/OEA/Mimeo, 2004.
- HARDIN, Garret James. 1968. *Exploring New Ethics For Survival: voyage of the space ship beagle*. . New York: Viking Press, 273p.

- HARDIN, Garret James. 1969. *A Natureza e o Destino do Homem*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 334p.
- HARVEY, David. 1998. The body as an accumulation strategy. *Environmental Planning D Society and Space*. v.16, n.4 p. 401-421.
- PEREIRA, Dilma S. Pena et al. 1998. *Instrumentos para Regulação e Controle da Prestação dos Serviços de Saneamento*. Brasília: IPEA.
- PEREIRA, Dilma S. P. 1999. "A Universalização dos Serviços de Saneamento e a Globalização da Economia". In: *Ser social*. n.4, jan/jun.
- PEREIRA, Dilma S. P. (org.) e FORMIGA-JOHNSON, Rosa M. (org. colab.). 2003. *Governabilidade dos recursos hídricos no Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na Bacia do rio Paraíba do Sul*. Brasília: ANA.
- PEREIRA, Potyara A. P. 2000. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 215p.
- RAICHELIS, Rachel. 1998. *Esfera pública e Conselhos de Assistência social: caminhos da Construção democrática*. São Paulo: Cortez. 200p.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente. COPPE. 2002. *Cobrança pelo uso da água bruta na bacia do rio Paraíba do Sul: da proposta à aprovação de metodologia e critérios*. (janeiro–dezembro 2001) (PGRH-RE-016-R1). Rio de Janeiro: ANA-Fundação COPPETEC.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO .LABHID.COPPE. 2002a.. *Cobrança pelo uso da água bruta na bacia do rio Paraíba do Sul: da aprovação à preparação para a sua aplicação*. (janeiro–dezembro 2002)(PGRH-RE-025-R0). Rio de Janeiro: ANA-Fundação COPPETEC.

Dilma Seli Pena Pereira dilmapena@brturbo.com.br;
dilmapena@planejamento.sp.gov.br

Rosa Maria Formiga Johnsson aformiga@terra.com.br;
formiga@hidro.ufrj.br