Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente: medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado*

Bianor Scelza Cavalcanti**

Sumário: 1. Introdução; 2. A abordagem integrada e a ação do Estado; 3. Avaliando o processo de reforma; 4. Conclusão.

Palavras-chave: gestão integrada; recursos hídricos; reforma do Estado.

Apresentação de evoluções recentes na gestão dos recursos hídricos, do ponto de vista institucional. Criação de sistemas de gestão integrada.

Integrated management of hydric resources and of the environment: institutional measures in Brazil, within the framework of the State reform

This article is aimed at presenting and commenting some of the more important evolutions observed in the management of hydric resources in Brazil, from the institutional standpoint, mainly in what concerns the recommendation for establishment of integrated gestion systems, as included in the Program 21 of Rio Conference.

1. Introdução

A reforma do Estado é tema polêmico e de múltiplas facetas, que tem a ele subjacente a questão central da reabilitação da governabilidade dos Estados nacionais, de forma a atenderem critérios de legitimidade política, eficiência econômica e eficácia administrativa, no contexto da globalização.

A capacidade de governar revelou-se comprometida, neste final de século, de maneira generalizada na comunidade internacional, tanto sob a ótica da dimensão e complexidade dos problemas com que cada país se defronta, como pela interdependência de causas, efeitos e soluções no concerto das nações.

Nesse sentido, uma das dimensões da reforma diz respeito ao cumprimento da agenda de compromissos internacionais assumidos.

Em relação às questões do meio ambiente, e mais particularmente aquelas referentes aos usos múltiplos da água, assumem especial relevância as recomendações contidas no capítulo 18 do Programa 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro.

A evolução da implantação de tais recomendações na região foi alvo de avaliação recente, promovida pela Cepal/NU, em Santiago do Chile. Dentre as orientações aos governos da região, formuladas pelos especialistas presentes àquela reunião, destacamos duas:

* Parte deste trabalho foi apresentada pelo autor na Reunião do Grupo de Especialistas sobre os Efeitos do Programa 21 na Gestão Integrada dos Recursos Hídricos da América Latina e Caribe (Santiago do Chile, Cepal/ONU, 16-18 mar. 1994).

** Professor da EBAP/FGV. Diretor da RAP. Diretor administrativo da FGV.

“a) que se leve em conta que inevitavelmente a disponibilidade de água por habitante continua diminuindo, e, por suas características, continuará produzindo conflitos derivados do sistema de aproveitamento dos recursos hídricos;

b) que se defina o papel do Estado e da iniciativa privada, da melhor forma possível, em relação à política de gestão dos recursos hídricos...”¹

O objetivo deste artigo é apresentar e comentar algumas das mais importantes evoluções recentes na gestão dos recursos hídricos no Brasil, do ponto de vista institucional, principalmente no que se refere à recomendação da criação de sistemas de gestão integrada, constante do Programa 21 da Conferência do Rio.

2. A abordagem integrada e a ação do Estado

Já observei, em outra ocasião,² que estamos ante problemas cuja complexidade revela a insuficiência das abordagens técnicas setorializadas, resultantes de mecanismos de gestão inspirados no modelo burocrático tradicional, cujos pilares são a hierarquia e a especialização.

As questões referentes ao controle e uso da água, que envolvem os aspectos fundamentais da quantidade e qualidade, são emblemáticas nesse sentido, seja em função dos usos múltiplos dos recursos (consumo urbano, agrícola e industrial, transporte, pesca, mineração, geração de energia, lazer, saneamento etc.), seja por força das exigências jurisdicionais dos diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Enquanto no plano das soluções físicas, de caráter técnico, buscam-se hoje aquelas que atendam aos múltiplos usos do escasso e vulnerável recurso, segundo as diferentes, e não raro conflitantes, exigências setoriais de quantidade e qualidade, no plano institucional urge viabilizar aquelas soluções mediante a ação integrada via mecanismos de coordenação e negociação.

Bacias hidrográficas são verdadeiras arenas onde se confrontam interesses públicos e particulares, poder do Estado e iniciativa privada, órgãos e empresas estatais setorialmente orientadas, municípios, estados e nações. Administrar esse conflito é um desafio à capacidade de gestão, com importantes implicações para investimentos e benefícios públicos e privados.

Tal capacidade de gestão, por sua vez, requer novos modelos de ação que envolvem não só a abertura de maior espaço para as decisões dos usuários do recurso, como também um poder público menos esquizofrênico, em razão de decisões setorialmente conflitantes, e mais inteligentes, na promoção de políticas integradas.³

¹ Cepal/NU. *Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Los Efectos del Programa 21 en La Gestión Integral de los Recursos Hídricos de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 16-18 mar. 1994. p. 9.

² Cavalcanti, Bianor S. Palavras do diretor. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 27(2):3, abr./jun. 1993.

³ Para um tratamento teórico mais rigoroso desse tema ver Cavalcanti, Bianor S. *Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino de administração pública*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 25(3):173-84, jul./set. 1991.

3. Avaliando o processo de reforma

É inegável a evolução do quadro institucional brasileiro no que diz respeito à gestão integrada de recursos hídricos, em geral, consideradas as diferentes perspectivas setoriais, e, de certa forma, quando se atenta para a dimensão ambiental do problema.

Não obstante os avanços alcançados, a vastidão dos recursos hídricos do país, com suas oito grandes bacias hidrográficas que representam uma vazão média anual de 277.600m³/s (83% do escoamento superficial do continente e aproximadamente 19% do escoamento dos rios de todos os continentes) bem como seu estágio de desenvolvimento urbano-industrial requerem a aceleração dos significativos esforços já empreendidos nessa matéria.

Ao se considerar como padrão de avaliação dos progressos alcançados alguns objetivos-chave formulados no capítulo 18 da Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cabe registrar a efetiva introdução de importantes conceitos na gestão dos recursos hídricos no Brasil, de forma suficiente para configurar tendências irreversíveis e a real adesão das esferas políticas e técnico-administrativas de decisão àqueles objetivos.

Representam tendências configuradas por realizações concretas já efetivadas em momentos anteriores e posteriores à conferência, embora dependentes de futuros desenvolvimentos:

- a) a institucionalização, nos níveis federal e estadual, dos Sistemas de Gestão Integrada de Recursos Hídricos;
- b) o desenvolvimento de projeto, no âmbito da cooperação internacional, para apoio à formação de uma base técnica, institucional e jurídica visando o gerenciamento integrado pelos órgãos outorgantes de direitos de uso da água;
- c) o fortalecimento das atividades dos órgãos de gestão do meio ambiente e, conseqüentemente, de sua condição de atores da gestão integrada dos recursos hídricos.

A institucionalização dos Sistemas de Gestão Integrada

A Constituição brasileira em vigor estabelece como uma das competências da União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (art. 21, inciso XIX), sendo privativa a competência para legislar sobre águas (art. 22, inciso IV). Mediante lei complementar, no entanto, a União pode autorizar os estados a legislar sobre questões específicas da matéria (parágrafo único do art. 22).

Ainda de acordo com aquela Carta, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, em qualquer de suas formas, são competência comum das três esferas de governo, sendo passível, portanto, de legislação concorrente, de caráter geral (União) e complementar (estados e municípios).

Embora o Executivo federal tenha levado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.249, de janeiro de 1991, que institui o Sistema de Gestão Integrada ditado pela Constituição, a matéria ainda hoje se encontra em processo legislativo. Após ter sido foco

de inúmeros e intensos debates nas comunidades técnica e acadêmica, nas esferas governamentais federal e estadual e em nível de comissões e audiência pública no Parlamento, um substitutivo encontra-se dependente de iminente parecer da Câmara Técnica de Recursos Hídricos e Saneamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

No que diz respeito à formulação de uma política nacional de recursos hídricos, medidas visando sua efetivação dentro das recomendações produzidas por especialistas internacionais, desde 1983, foram delineadas por grupo de trabalho criado em 1991, através do Decreto nº 99.400. Os fundamentos e objetivos dessa política são:

- “ — o direito de todos ao acesso aos recursos hídricos; a distribuição da disponibilidade da água deve obedecer a critérios econômicos, sociais e ambientais;
- os padrões de qualidade assegurados para todos os usos e usuários;
- a prevenção de efeitos adversos provenientes de eventos críticos (cheias e secas, principalmente) e a proteção contra eles;
- o uso múltiplo e a equação harmônica do uso entre os usuários.”⁴

Quanto aos instrumentos da política, foram introduzidas três importantes inovações (abaixo grifadas):

- “ — a outorga de direitos de uso da água (já consagrada na Constituição e no Código de Águas);
- a cobrança pela utilização dos recursos hídricos (levemente tocada no Código de Águas através de tarifas a serem fixadas pelo Poder Executivo, segundo critérios);
- *o rateio de custo das obras de uso múltiplo;*
- *o incentivo ao uso racional da água, sua proteção e preservação;*
- *a instituição de áreas de proteção de mananciais para abastecimento das populações.*”⁵

No projeto de lei, formularam-se como diretrizes para o gerenciamento:

- “ — considerar as diversidades e peculiaridades físicas, hídricas, sociais, econômicas, culturais, políticas, regionais e locais das bacias;
- integrar as iniciativas federais, estaduais e municipais, adotando-se a bacia hidrográfica como base das ações;
- fomentar a cooperação técnica, institucional e financeira entre os usuários das águas;
- estimular as participações das comunidades envolvidas nos processos decisórios relativos aos recursos hídricos.”⁶

O modelo básico do sistema enviado pelo presidente da República ao Congresso, segundo a descrição sumária do representante do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee), em seminário sobre o tema, “... é composto de novo colegiado nacional, de comitês de bacias hidrográficas e de uma secretaria executiva encarregada de ser o motor desse sistema e fazer as articulações entre os órgãos estaduais e federais, entre os órgãos e entidades e ainda de promover o apoio técnico e administrativo ao colegiado e aos comitês, uma vez que já possui os recursos disponíveis para isso”.

Numa breve análise, o projeto de lei em questão está contemplando todas as contribuições recebidas nos últimos 20 anos de estudos do Dnaee com relação à matéria.

⁴ Coimbra, Roberto Moreira. In: *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. Seminário técnico. São Paulo, ABRH, Dnaee, Fundap, maio 1992. p. 12. mimeog.

⁵ Id. *ibid.*, p. 13.

⁶ Id. *ibid.*, p. 14.

O colegiado nacional tem duas partes: uma fixa, chamada de colegiado interministerial, e outra “móvel”, os colegiados regionais. Em questões de recursos hídricos relativas ao país como um todo, o colegiado reúne-se integralmente — a parte fixa e a móvel. Quando se trata de assunto atinente a uma região ou a um grupo delas, vão-se agregando ao colegiado nacional as partes móveis correspondentes a cada região, sendo então “elástico” na sua constituição. Tem poder normativo, consultivo, e deliberativo, constituindo-se no grau de instância superior do sistema, solucionando divergências eventuais entre comitês de bacias.

Os comitês de bacias hidrográficas, por sua vez, são formados por representantes dos órgãos, usuários públicos e privados municipais e por comitês de sub-bacias e associações de usuários, com poderes consultivo e deliberativo.

A secretaria executiva, de acordo com o projeto de lei, e exercida pelo Dnaee, vai fornecer o suporte técnico, financeiro e administrativo, através das leis de compensações financeiras e dos *royalties* de Itaipu, que originam os recursos para a operação e institucionalização do sistema.⁷

Como é comum com as matérias mais controversas, sujeitas a polêmicas conceituais, que têm subjacentes aos argumentos em pauta posições ideológicas, valores profissionais e burocráticos, e interesses concretos investidos, todos interagindo, em alguma medida, com diferentes concepções do interesse público, a discussão sobre o sistema tem gerado as seguintes posturas:

- a) pressões para a aceleração da aprovação da lei nos termos mais próximos possíveis do projeto original e contrapressões para que as discussões e negociações se aprofundem tomando o tempo necessário;
- b) rejeição à predominância histórica do setor energético na gestão dos recursos hídricos e temor de que o sistema montado possa perpetuar ou manter em níveis ainda significativos essa tendência;
- c) proteção de atribuições setorialmente definidas, dentre elas as dos órgãos formalmente encarregados da proteção ambiental;
- d) intensificação da descentralização e desconcentração da gestão, prevista na Constituição mas ainda parcimoniosamente interpretada por segmentos mais resistentes, para estados, municípios e entidades de gerenciamento em nível de bacias. Tal processo privilegiaria soluções descentralizadas mediante convênios, negociações e comitês interestaduais, mesmo quando os problemas envolvessem mais de um estado ou bacias;
- e) preocupações com o fato de os estados estarem-se adiantando na institucionalização de seus sistemas, diferenciados em sua concepção, podendo com isso gerar dificuldades para que se dê organicidade ao sistema em nível nacional;
- f) preocupações de natureza oposta às anteriores, no sentido de que o sistema a ser instituído a nível nacional, por sua estrutura e processo decisório, possa desconsiderar

⁷ Id. *ibid.*, p. 15-6.

necessidades e capacidades regionalmente distintas de um país continental como o Brasil, sendo ainda inadequado para a articulação entre as esferas de governo;

g) temores de que o sistema, tal como proposto, venha a inibir modelagens mais democráticas e descentralizadas já institucionalizadas em constituições de estados mais desenvolvidos, como São Paulo, e nos seus respectivos Sistemas de Gestão Integrada.

No nível estadual, de fato, as situações institucionais e legais apresentam evoluções diversificadas, como é próprio das federações, conforme mostra o quadro 1, elaborado pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos.

Alguns estados — como São Paulo, para exemplificar a região sudeste mais desenvolvida, e o Ceará, no contexto da região Nordeste, menos desenvolvida — já contam com base legal e institucional para a implementação de uma política de recursos hídricos integrada.

Referindo-se à Lei nº 7.663 do estado de São Paulo, o prof. Eduardo Riomey Yassuda, da Universidade de São Paulo, chama atenção para os aperfeiçoamentos por ela trazidos “... principalmente em sua instrumentação para o processo decisório descentralizado, apoiado em gestão financeira cada vez menos dependente de verbas orçamentárias centralizadas, descontínuas e incertas”.⁸ Dentre aqueles aperfeiçoamentos o eminente engenheiro destaca os seguintes, recomendando a ampla divulgação da lei e apelando para que seja prestigiada por seu sentido salutarmente democrático:

— criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), propiciando maior eficácia e eficiência às alternativas financeiras do Sistema Integrado Estadual de Gerência de Recursos Hídricos (arts. 36 e 37);

— criação dos comitês de bacias hidrográficas, nos quais os municípios da bacia têm o mesmo número de votos que o estado e é assegurada a participação de representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, com até 1/3 do total de votos;

— autorização para criação de uma entidade jurídica com estrutura administrativa e financeira própria, denominada agência de bacia, nas bacias hidrográficas cuja problemática a justificarem. Entre suas atribuições encontram-se as seguintes:

- “a) exercer a função de secretaria executiva do respectivo comitê de bacia hidrográfica;
- b) elaborar o plano estratégico da bacia para a proposta do Comitê de Bacia ao Plano Estadual;
- c) elaborar os relatórios anuais de avaliação sobre a ‘situação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica’, previstos pela lei;
- d) gerenciar os recursos financeiros do Fehidro pertinentes à bacia hidrográfica respectiva, inclusive aqueles gerados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- e) promover as articulações interinstitucionais necessárias à gestão dos recursos hídricos na bacia.”⁹

⁸ Yassuda, Eduardo Riomey. In: *Sistema Nacional...* Op. cit., p. 28.

⁹ Id. *ibid.*, p. 28-9.

Quadro 1
Quadro sinótico das constituições estaduais no que se refere a recursos hídricos

Quesitos	Região		Sul				Sudeste				Centro-oeste				Nordeste						Norte						Nº Sim		
	Estado		RS	SC	PR	SP	MG	RJ	ES	GO	MS	MT	DF	BA	AL	SE	PE	PB	RN	CE	PI	MA	TO	PA	AM	RO		AC	AP
O sistema de gerenciamento ou de gestão de recursos hídricos consta da constituição estadual?	S	N	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	13
Não consta mas há abertura para lei complementar	-	N	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	S	-	-	S	S	S	S	S	N	S	S	-	N	N	-	N	9
Recursos hídricos somente como bem do estado	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	-	-	S	S	-	S	5
O sistema prevê a participação da União?	N	-	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	S	N	S	N	-	-	-	N	-	-	N	-	3
O sistema prevê a participação dos municípios?	N	-	N	S	N	N	S	S	S	S	-	S	S	S	S	S	N	S	S	-	-	-	N	-	-	S	-	12	
O sistema prevê a participação da sociedade?	N	-	N	S	N	S	N	S	S	S	S	N	N	S	S	N	N	N	S	-	-	-	N	-	-	S	-	10	
O sistema prevê a gestão por bacias hidrográficas?	S	-	N	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	N	N	N	N	S	-	-	-	S	-	-	S	-	12	
Há referência a política de recursos hídricos?	N	-	N	N	S	N	S	N	N	N	N	S	S	S	S	N	N	N	N	-	S	S	N	-	-	N	-	8	
Gestão integrada de águas superficiais e subterrâneas	S	-	N	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N	N	N	-	S	S	S	-	-	S	-	16	
Gestão integrada da qualidade e da quantidade	S	-	N	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N	N	S	-	N	N	S	-	-	N	-	14	
Aproveitamento múltiplo e rateio de custos	N	-	N	S	N	N	N	S	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	N	-	5	
Defesa contra eventos críticos	N	-	S	S	N	N	N	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	N	-	N	N	N	-	-	N	-	10	
Convênio com municípios para gestão de águas de interesse municipal	N	-	N	S	N	N	S	N	S	S	-	N	S	N	N	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	N	-	5	

Quesitos	Região	Sul			Sudeste			Centro-oeste				Nordeste							Norte						Nº Sim				
	Estado	RS	SC	PR	SP	MG	RJ	ES	GO	MS	MT	DF	BA	AL	SE	PE	PB	RN	CE	PI	MA	TO	PA	AM		RO	AC	AP	RR
Prioridade abastecimento das populações		S	-	N	S	N	N	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-	N	S	N	-	-	S	-	7
Destaque para águas subterrâneas		S	-	N	S	N	N	S	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	S	-	6
Plano estadual de recursos hídricos		N	-	N	S	N	N	N	S	S	S	N	S	S	S	S	N	N	N	N	-	N	N	N	-	-	N	-	8
Disposições sobre																													
- proteção de mananciais		N	-	S	S	N	N	S	N	S	S	S	N	N	S	N	N	N	S	N	-	N	N	-	-	-	S	-	9
- zoneamento de áreas inundáveis		N	-	N	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	-	-	N	-	-	-	S	-	6
- sistemas de alerta		N	-	N	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	-	-	N	-	-	-	N	-	5
- matas ciliares		N	-	S	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	-	-	N	-	-	-	N	-	6
- critérios de outorga		S	-	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	-	-	N	-	-	-	N	-	1
- racionalização de uso		S	-	N	S	N	N	S	N	S	S	S	N	N	S	S	N	N	S	S	-	-	N	-	-	-	N	-	10
Cobrança pelo uso das águas																													
- consta da constituição		S	-	N	S	N	N	N	N	S	N	N	S	S	S	N	N	N	N	N	-	-	N	N	-	-	N	-	6
- específica aplicação		S	-	-	S	-	-	-	-	N	-	N	N	S	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
- gestão de recursos hídricos		N	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	S	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- obras de uso múltiplo		N	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
- obras de saneamento		S	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
- compensação aos municípios		N	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	N	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Destaque para irrigação		N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S	N	S		N	N		S	S	-	N	N	N	-	-	S	-	7
Observações		1	5	4	1	3	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	5	3	3	3	5	5	1	5	
	Estado	RS	SC	PR	SP	MG	RJ	ES	GO	MS	MT	DF	BA	AL	SE	PE	PB	RN	CE	PI	MA	TO	PA	AM	RO	AC	AP	RR	
	Região	Sul			Sudeste			Centro-oeste				Nordeste							Norte										
Situação institucional do sistema									Nº	Leis de regulamentação dos sistemas estaduais																			
1. Sistema de recursos hídricos específico									13	SP 7.663, de 30-12-1991																			
2. Sistema de recursos hídricos incluso no do meio ambiente									4	CE 11.896, de 24-7-1992																			
3. Sistema de recursos hídricos junto com o de recursos minerais									4	SC 9.022, de 6-5-1993																			
4. Sistema de recursos hídricos incluso no de recursos naturais									1	DF 512, de 28-7-1993																			
5. Capítulo de competências ou bens do estado									5																				

O apoio ao gerenciamento integrado pelos órgãos outorgantes

A gestão integrada da oferta e demanda das águas para usos múltiplos, atendendo aos critérios de proteção ambiental compatíveis com o conceito de desenvolvimento sustentável, tem na outorga de uso da água um instrumento básico, envolvendo aspectos técnicos, legais e econômicos. Como esclarece Lotufo Conejo, “da interdependência e equilíbrio entre as bases técnicas, legais e econômicas dependerão, em grande parte, a aplicabilidade e o sucesso da implementação de um sistema de outorga de uso da água. Assim, a base técnica é essencial para dar conteúdo à base legal que, por sua vez, depende da base econômica para que a lei seja aplicável (ex. multas realistas compatíveis com a capacidade de pagamento dos infratores, mas suficientemente altas para induzir o infrator a não cometer novas infrações)”.¹⁰ A base institucional, convém lembrar, é o elemento capaz de costurar organicamente os demais, no plano da decisão e da ação social.

No Brasil, cabe a duas instituições federais, de caráter setorial, desempenhar o papel de entidades outorgantes. Ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee) cabe o gerenciamento dos recursos hídricos, visando seus múltiplos usos, exceto para irrigação, além de fazer cumprir o Código de Águas e suas leis complementares. Os recursos hídricos destinados à irrigação, bem como sua compatibilização com os demais usos, têm seu gerenciamento sob a responsabilidade da Secretaria de Irrigação (SIR). As estruturas ministeriais correspondentes aos dois órgãos são, respectivamente, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Integração Regional. Dessa forma, o princípio do órgão outorgante único não se verifica no Brasil em nível federal.

Enquanto se acha em tramitação no Congresso a lei que instituirá o Sistema de Gestão Integrada, em face das incertezas quanto a sua configuração final, e dadas as necessidades correntes e emergentes da gestão integrada, dentre elas aquelas que se relacionam aos objetivos da Agenda 21, foi baixada a Portaria Interministerial nº 956, de 19 de outubro de 1993, que criou uma comissão constituída por técnicos do Dnaee e da SIR. Tal comissão, que funciona como um escritório técnico para a gestão integrada, tem o prazo, prorrogável, de dois anos de duração para:

- “compatibilizar ações de interesse do Dnaee e da SIR, no que se refere ao uso dos recursos hídricos, de acordo com a competência legal de cada um;
- agilizar os mecanismos de consulta entre o Dnaee e a SIR;
- atuar preventivamente no sentido de evitar possíveis conflitos decorrentes do uso da água, assim como promover, conjuntamente, a solução de conflitos já existentes;
- fornecer subsídios ao planejamento da rede hidrológica, com o fim de propiciar meios eficientes no monitoramento dos usuários da água, incluindo nesta ação os órgãos estaduais e regionais, que atuam na área de recursos hídricos;
- estabelecer uma base técnica comum, constituída de dados, informações e critérios para a outorga das derivações de água;
- fomentar a formação de subcomitês de bacia em regiões com potencial de conflito pelo uso da água, incluindo representante de associações de usuários de água;

¹⁰ Conejo, João Gilberto Lotufo. A outorga da água como instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 27(2): 29, abr./jun. 1993.

— promover a articulação com os governos estaduais e municipais e com os órgãos ambientais e outros setores vinculados, visando a integração dos mesmos nos procedimentos de gestão dos recursos hídricos.”¹¹

Como decorrência da criação da comissão, está em avançado estado de formulação, com data prevista de conclusão da assistência preparatória, programada para maio de 1994, o Projeto de Apoio à Formação de uma Base Técnica, Institucional e Jurídica Visando o Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos pelos Órgãos Outorgantes de Direitos de Uso da Água.

No sentido de dar caráter mais participativo às decisões e ações referentes ao projeto e à própria comissão, cabe observar que, mais uma vez, como aconteceu em 1990, por ocasião da criação de grupo de trabalho para esboçar uma política nacional de RH e o próprio sistema, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República assumiu o papel de agente facilitador para a viabilização, mais recentemente, da Subcomissão de Recursos Hídricos no âmbito da Comissão de Zoneamento Econômico-Ecológico, que está na esfera daquela secretaria. Da subcomissão fazem parte a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Dnaee, a SIR, o Ministério de Relações Exteriores, representado pelo Departamento do Meio Ambiente (Dema), o Ministério dos Transportes, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério do Meio Ambiente, representado pelo Ibama, que estará discutindo e monitorando o desenvolvimento de ações afetas ao tema através de reuniões periódicas.

O governo brasileiro pretende alocar para o referido projeto de cooperação técnica recursos contraídos junto ao Banco Mundial, em setembro de 1988, para o setor de irrigação, ampliando, portanto, o caráter integrado das aplicações no sentido da evolução hoje mais consensual. Tais recursos, referentes ao *loan* BR 2950, têm o valor de aproximadamente US\$195 milhões, com contrapartida nacional de US\$240 milhões.

De acordo com o Documento de Assistência Preparatória, “o conjunto de atividades do futuro projeto contribuirá para: a avaliação de desempenho do monitoramento sistemático dos parâmetros hidrometeorológicos, através de rede de estações de observação; a análise de consistência de dados; estudos de águas superficiais e subterrâneas, monitorar a qualidade de água; instituir o cadastro dos usuários da água; tratar da alocação da água de acordo com a legislação; instituir a cobrança/tarifação pelo uso da água; administrar os direitos sobre a água; instituir o princípio usuário-pagador; avaliar a aplicabilidade do geoprocessamento (SGIS) no gerenciamento de recursos hídricos; instituir o conceito dos custos compartilhados pelos diversos setores; subsidiar os futuros colegiados de bacias hidrográficas e os sistemas estaduais de recursos hídricos.

O projeto deverá subsidiar a formação de uma base técnica, institucional e jurídica visando o gerenciamento integrado de recursos hídricos através das seguintes ações:

— definir uma configuração interdisciplinar e interinstitucional de atuação dos órgãos outorgantes de direitos de uso da água e desenhar uma estratégia de atuação conjunta;

— definir e implementar um sistema de informações baseado em subsistemas setoriais de registro de usuários de recursos hídricos existente, e propor uma atualização sistemática do cadastro de usuários da água;

— realizar estudos objetivando a proposição de critérios de outorga, de cobrança pelos usos da água, e propor orientações e diretrizes que devem proporcionar a harmonização

¹¹ Ministério das Minas e Energia e Ministério da Integração Regional. Portaria Interministerial nº 956, de 19 de outubro de 1993. Brasília, DF.

dos interesses entre usuários com relação ao aproveitamento múltiplo e racional, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

— propor programas de capacitação, em áreas específicas, dos profissionais envolvidos na administração de recursos hídricos, a nível federal, estadual, e de colegiados de bacias hidrográficas”.¹²

Cabe ressaltar que um documento produzido pela Cepal, que contempla modelos de programas de formação em Gestão Integrada de Recursos Hídricos, está sendo considerado como instrumento de apoio a este último item.

Fortalecimento dos órgãos de gestão do meio ambiente

Finalmente, cabe ressaltar esforços no sentido do fortalecimento das atividades do Ibama na área de recursos hídricos. Com recursos do Pnud, as principais bacias hidrográficas do país começarão a ter seus diagnósticos feitos como parte do Programa Nacional de Gerenciamento Hídrico daquele instituto. O trabalho tem por objetivo mostrar a qualidade da água, levantar seus usos principais e revelar a interferência que sofrem do meio físico (tipos de poluição, população ribeirinha beneficiada etc.), bem como sistematizar estudos já realizados.

A dependência de aprovação de recursos na órbita do Dnaee e da realização de convênios com empresas de eletricidade exigiu que o Ibama programasse em etapas os estudos, começando pelo Sudeste e Nordeste do país, para, posteriormente, executá-los na estratégica bacia do Prata.

Na esfera do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), cabe citar a atividade regular de acompanhamento das ações levadas a efeito na área, bem como a análise de documentos e formulação de pareceres como aqueles referentes ao projeto de lei da criação do Sistema de Gestão Integrada e seu substitutivo, ora em trâmite nas comissões do Congresso.

Ao analisar sistemas de gerenciamento integrado de recursos hídricos já institucionalizados em nível estadual no Brasil, Lanna e Dorfman observam que “no que diz respeito ao gerenciamento ambiental, é praxe dos sistemas em apreço não incluir explicitamente essa função. Eles seguem a tradição brasileira de separar o sistema do meio ambiente daqueles sistemas que tratam diretamente com o desenvolvimento econômico, como o sistema de recursos hídricos, atribuindo ao primeiro a função de inserir restrições e condicionantes nas atividades de desenvolvimento propostas pelos demais. Embora essa seja a tradição, nota-se que alguns países, como a França, têm seguido a tendência mais moderna de tratar as questões ambientais não como restrições, mas como parte integrante do processo de planejamento do desenvolvimento”.¹³

Nesse sentido, o próprio uso integrado dos institutos da outorga e do licenciamento ambiental representa um desafio à capacidade de gestão integrada dos recursos hídricos e do meio ambiente.

¹² Secretaria de Irrigação, Mira. *Apoio à formação de uma base técnica, institucional e jurídica visando o gerenciamento integrado de recursos hídricos pelos órgãos outorgantes de direitos de uso da água*. Documento de Assistência Preparatória. Revisão de 4 mar. 1994, p. 2-3.

¹³ Lanna, Antonio Eduardo & Dorfman, Raul. *Sistemas de gerenciamento de recursos hídricos: críticas e algumas propostas*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 27(2): 71, abr./jun. 1993.

4. Conclusão

Como vimos, os modelos burocráticos de gestão atuais requerem mudanças significativas no contexto da reforma do Estado e da administração pública em particular. Esse é o caso da gestão de recursos escassos e vulneráveis como a água. Como Kliksberg observa em *Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico: uma agenda estratégica para discussão*, “o gerenciamento de redes, a conexão do governo central com regiões e municípios altamente descentralizados e a impulsão de um processo de produção de políticas públicas orgânico no mesmo governo central exigem desenvolvidas capacidades de gerência intergovernamental. Não se trata só de coordenar melhor, senão de coordenar mais longe, visualizar que os objetivos do setor público não se cumprem a não ser por intermédio da ação combinada de diversas instituições. Portanto, deve-se levar adiante uma gerência interinstitucional, que maximize o impacto de conjunto”.¹⁴ Estruturas burocráticas, firmemente estabelecidas, consolidadas e cristalizadas na lógica da hierarquia e da especialização setorial estão, principalmente, em cheque. A reforma está em processo.

¹⁴ Kliksberg, Bernardo. *Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão*. Dissertação inaugural da Conferência Internacional de Ciências Administrativas. Toluca, México, 1993. p. 28. mimeog. Artigo publicado neste número da *RAP*.