

GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL¹

Bruno Pagnoccheschi

1 INTRODUÇÃO

As questões relativas à governabilidade e à governança das águas têm importância estratégica no Brasil, visto que a quantidade e magnitude dos rios brasileiros não encontram paralelo no mundo. A vazão média anual² de todos os rios do país é de cerca de 270 mil m³/s, o que corresponde a aproximadamente 18% da disponibilidade mundial de água, estimada em 1,5 milhão de m³/s. Apenas a água produzida em território brasileiro atinge cerca de 180 mil m³/s, o equivalente a 12% da disponibilidade mundial de água.

Essa excepcional quantidade de água, no entanto, não é distribuída uniformemente no país. Mais de 75% da disponibilidade hídrica ocorre na região Norte, que concentra pouco mais de 10% da população brasileira. A região Nordeste, por sua vez, conta com aproximadamente 900 mil km² de terras áridas e semiáridas, sendo a maior parte dos seus rios intermitente, vertendo apenas na estação chuvosa.

A estruturação federativa do Estado brasileiro, associada a um acervo hídrico com essas características, impõe a necessidade de se contar com processos de governabilidade e governança abrangentes e plurais, para disciplinar o acesso e a alocação de água de forma adequada nos diferentes contextos geográficos e climáticos.

A importância estratégica dos recursos hídricos no Brasil não se resume ao reconhecimento de seu tamanho colossal e de sua ocorrência diversificada. Ela também diz respeito à estrutura de governança ambiental do país, o que aponta para a necessidade de uma gestão das águas articulada com outros níveis de governo e políticas públicas setoriais que não podem prescindir de sua utilização. Deve-se ter presente que um dos indicadores que norteiam o uso das águas é a disponibilidade de recursos hídricos que, por definição, compreende parâmetros de quantidade e qualidade das águas.

1. O autor agradece os comentários de Suely Bastos, João Gilberto Conejo Lotufo e Anna Flavia Franco.

2. Esse conceito inclui a quantidade de água doce que escoia superficialmente, excluindo as águas subterrâneas.

No que se refere a essa conexão com a área de meio ambiente, por força da legislação brasileira, os recursos hídricos contam com política e sistema próprios, embora devam cumprir, também, a legislação ambiental e articular-se com a política de meio ambiente. Isto se deve ao predomínio da visão do Legislativo, correta e avançada, de que recursos hídricos não se referem apenas aos aspectos ecossistêmicos da água, mas também ao seu potencial uso como insumo dos principais processos produtivos do país. Proteger sua integridade, portanto, significa não apenas cuidar dos aspectos quantitativos e qualitativos que garantem sua função de elemento biótico, mas, também, disciplinar seu uso, segundo regras que permitam uma partição adequada da água entre os diferentes setores, observando os limites possíveis desta utilização. Implica, por sua vez, que os aspectos de quantidade e qualidade são também indissociáveis, e exigem, além disso, a concorrência dos setores da economia que se valem dos corpos d'água para o lançamento e a diluição de efluentes.

Outro aspecto relevante a considerar refere-se à dominialidade dos cursos d'água, dos lagos e dos reservatórios do país. Por força da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), estas coleções de águas têm dupla dominialidade: pertencem aos estados federados, quando têm suas nascentes e foz compreendidas nas áreas destes entes; e pertencem à União, quando seus cursos ultrapassam os limites destas unidades ou das fronteiras nacionais. Quanto às águas reservadas, a dominialidade é estabelecida pela origem dos recursos utilizados nas obras de reservação. Assim, águas reservadas em rios estaduais passam a ser de dominialidade da União, quando os reservatórios são financiados com recursos federais.

Quanto às águas subterrâneas, embora provenham de elementos inseparáveis do ciclo da água na natureza, entenderam os legisladores que sua administração deveria ser da alçada dos estados federados. O assunto ainda suscita debates e propostas de aperfeiçoamento, inclusive do texto constitucional, mas, a despeito das conclusões que venham a ser negociadas, o bom senso tem prevalecido e, sempre que necessário, os gestores têm promovido articulações entre estados e destes com a União.

Esse é o formato mais abrangente que orienta a análise das águas nacionais sob a ótica do que a literatura especializada conceitua como governabilidade e governança. Para a temática dos recursos hídricos, trata-se de conceitos complementares e indissociáveis.

Como observa Alcindo Gonçalves³ no documento *O conceito de governança*, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera em um plano mais amplo, englobando toda a sociedade. Nesse sentido, este capítulo tratará de alguns aspectos

3. Doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor titular do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

da governabilidade, entendida como a capacidade do Estado de incorporar um acervo legal e institucional que responda aos anseios dos cidadãos na implementação de políticas públicas, além de abordar questões ligadas à governança, em especial no que se refere à forma como os processos no campo dos recursos hídricos foram e podem ser aperfeiçoados.

Inicialmente, um histórico da institucionalidade dos recursos hídricos no Brasil destaca os principais momentos da construção do arcabouço legal e institucional relativo ao tema. Na sequência, são discutidos os aspectos gerais da governabilidade dos recursos hídricos no país, entendida como a forma e os processos por meio dos quais a política de recursos hídricos é implementada no âmbito dos estados e do governo federal. Alguns dos principais desafios postos aos governos e à sociedade, muitos deles recorrentes, reclamam maior integração da capacidade de governo e o aprofundamento dos processos de governança.

Os rumos aqui indicados para dar conta desses desafios estão reunidos no exame de duas iniciativas de governança: o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos do Semiárido Brasileiro (Proágua/Semiárido), cujos doze anos de implementação foram ricos o bastante para sustentar uma avaliação da própria Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), apontando reformas e adaptações necessárias; e o Pacto Nacional pela Gestão das Águas, iniciativa que está sendo formatada pela Agência Nacional de Águas (ANA), para aumentar o grau de governança dos recursos hídricos nos estados federados.

Ao fim, uma série de considerações busca sintetizar o atual momento de implementação da PNRH e especular acerca das próximas etapas do seu processo de implementação.

2 HISTÓRIA DA INSTITUCIONALIDADE DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A precocidade com que o Brasil levantou as questões relativas à organização da água, no que se refere ao papel do Estado e de sua administração, foi notável. Em 1934, o país passou a contar com o Código de Águas, instrumento legal relativamente sofisticado para a época, que introduziu os principais conceitos de dominialidade e da relação público e privado para aquele recurso. Para se ter uma ideia do avanço das proposições que aquele instrumento introduzia como princípios, basta examinar o conceito poluidor-pagador. Em uma época em que os problemas ambientais eram bastante negligenciados, o Código de Águas apontava para algo que viria a se transformar, décadas depois, na principal preocupação nacional no campo da água: a poluição. Os avanços firmados pelo código, no entanto, não tiveram consequências institucionais correspondentes nas décadas seguintes.

A esse respeito, o documento GEO Brasil Recursos Hídricos (Brasil, 2007), produzido para avaliar os desdobramentos e marcar as celebrações dos dez anos

de promulgação da Lei nº 9.433/1997, apresenta um detalhado histórico da gestão dos recursos hídricos no Brasil, compreendida em quatro fases históricas marcantes: *i*) do surgimento da atividade industrial no país aos marcos legais aplicáveis aos recursos hídricos (Código de Águas e Constituição Federal de 1934); *ii*) do Código de Águas à institucionalização de instrumentos de gestão; *iii*) dos comitês executivos de estudos integrados de bacias hidrográficas à promulgação da CF/1988; e *iv*) da Carta Magna aos dias atuais – este último período, dada a sua importância e centralidade em relação aos objetivos desta publicação, justifica um maior aprofundamento sobre o histórico recente dos fatos e da dinâmica do atual Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Alguns pontos marcantes desse histórico merecem destaque. No que se refere ao abastecimento d'água e ao saneamento, o período colonial foi marcado pelas soluções individuais. Os conflitos eram resolvidos pelo direito de vizinhança e pelo surgimento de “pipeiros”, pessoas que coletavam a água nas bicas e nas fontes e a revendiam aos moradores, caracterizando o interesse privado na prestação do serviço, com quase nenhum controle da administração pública. Nesta ocasião, surgem no Rio de Janeiro as primeiras obras de abastecimento de interesse coletivo, o que ganha dinamismo com a transferência da Corte de Portugal para a capital, com a tomada das primeiras medidas de controle sanitário e de macrodrenagem pela administração pública local.

Com o Primeiro Império, monarquia constitucional liberal e de conotação centralizadora do ponto de vista político-administrativo, o incipiente desenvolvimento econômico é obstaculizado pelas grandes distâncias a serem vencidas, pela precariedade dos transportes e das comunicações e pela falta de participação política.

No panorama histórico dos recursos hídricos do país, o problema da seca, típico do Nordeste, ganha dimensão nacional ainda no Império. Desde então, a região vem sendo objeto de medidas assistencialistas emergenciais, com poucas e limitadas iniciativas mais estruturais, o que acabou por limitar o desenvolvimento de todo o Nordeste. A partir da segunda metade do século XIX, a criação de grupos de estudo e de intervenções resultou na realização de obras públicas de abastecimento de água para o consumo humano e animal e para a agricultura de subsistência na região.

Na região Sul, destino de levas de imigração europeia, registram-se, ainda durante o Império, as primeiras ocorrências de inundações, em especial no estado de Santa Catarina.

Em todo o país, acelera-se o crescimento das cidades, com reflexos no agravamento dos problemas de saneamento e na situação de saúde da população. Cresce a participação da iniciativa privada no abastecimento de água potável e os governos

provinciais começam a organizar os serviços públicos de saneamento, com o início das concessões a empresas privadas estrangeiras.

Tem início, também, uma incipiente e localizada atividade industrial, o que cria demanda para a produção privada de energia elétrica de origem hidrelétrica – fato que é acelerado com a instalação da República –, ao passo que começava a ganhar corpo a interferência da administração pública nesta atividade.

Com a promulgação da Constituição de 1891, preponderantemente privatizante, a industrialização é incrementada e, a partir da demanda de estados e municípios, são definidas concessões, por parte destes entes, para a instalação de usinas geradoras e distribuição dos serviços de iluminação. No que diz respeito aos recursos hídricos, esta Constituição apenas fazia menção à navegação dos rios compartilhados por mais de um estado ou limítrofes e/ou compartilhados com outros países.

A partir de 1904, começam a surgir estudos sobre o direito das águas,⁴ em especial no que se referia à propriedade deste recurso. Paralelamente, começaram a ser criadas instituições encarregadas de estabelecer normas reguladoras para os serviços concedidos, com vistas a dotar o país de segurança jurídica que garantisse o investimento privado.

Em 1906, é criada a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), que viria a se transformar no atual Departamento Nacional de Obras Contra Secas (DNOCS), com atuação no Semiárido do Nordeste.

Em 1907, o jurista Alfredo Valadão foi convidado pelo governo federal a organizar um anteprojeto de Código de Águas, no mesmo ano remetido à Câmara dos Deputados, onde permaneceu até 1931. Nesse período, a evolução do quadro político nacional passa a favorecer o fortalecimento do Estado nacional.

Com a instalação do Governo Provisório de 1930, é também criada uma subcomissão responsável pelo anteprojeto do Código de Águas, cuja presidência foi atribuída ao mesmo jurista que o concebera em 1907. A proposta ampliava o domínio público sobre as águas e sintonizava-se com medidas relativas à propriedade e ao domínio das riquezas minerais que resultaram no regime federal de concessão de lavras minerais e exploração de quedas de água, até então sob controle dos estados e dos municípios.

O Código de Águas de 1934 propiciou ao poder público e aos agentes interessados no uso das águas uma ação proativa com foco nas necessidades do país. O poder público, em particular, foi o grande beneficiário de sua promulgação, uma vez que o domínio privado foi sensivelmente restringido. Exemplo disto foi

4. Iniciativa do jurista Alfredo Valadão.

a dissociação da propriedade das águas superficiais e a submissão das subterrâneas à intervenção da administração pública.

De acordo com o código, as águas podiam ser propriedades públicas – subdivididas em águas de uso comum e águas dominiais – comuns ou particulares, sendo que as primeiras eram de domínio da União, dos estados e dos municípios.

O novo código avançou, também, no que se refere às necessidades básicas da vida, ao estipular que o uso comum das águas poderia ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e os regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencessem. Definiu, ainda, que as concessões ou autorizações para derivações que não se destinassem à geração de energia hidroelétrica seriam outorgadas pela União, pelos estados ou pelos municípios, conforme o domínio das águas ou a titularidade dos serviços públicos a que se destinassem.

Embora as controvérsias geradas pela aprovação do Código de Águas tenham retardado por décadas a efetiva implementação de todos os seus preceitos, por mais avançados que fossem, ele tornou-se uma peça fundamental da normatização do uso das águas no país e no direito brasileiro, que se desenvolve até os dias de hoje.

Em vista das estimativas preocupantes de que apenas 30% da população era atendida pelo abastecimento de água, nos anos 1940, iniciaram-se a comercialização dos serviços de saneamento e a criação de autarquias específicas para sua administração, bem como os mecanismos de financiamento da atividade.

Paralelamente, são criadas a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945, e a Comissão do Vale do São Francisco, em 1948, que viria a ser mais tarde a Companhia de Desenvolvimento do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). Inspirada na experiência norte-americana do vale do rio Tennessee, a comissão inaugurou no país a aplicação do conceito de uso múltiplo, embora sem os resultados esperados.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, acelera-se o desenvolvimento do país, contudo, ainda sem as necessárias regulamentações do Código de Águas. A década de 1950 tem início com um dos mais severos períodos hidrológicos, que se estende até 1955, ocasionando racionamento de água e energia em quase todo o país. Embora esta crise não tenha ensejado a dinamização de todos os setores que se valiam da água como insumo, foi fundamental para a estruturação do setor elétrico brasileiro, dando início ao extraordinário complexo de geração, transmissão e distribuição que se conhece hoje.

No cenário regional, a sucessão de anos hidrológicos críticos também propicia a criação, em 1959, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com o propósito de diminuição das disparidades regionais.

A década de 1960 consolidou o desenvolvimento do setor elétrico, a partir da criação do Ministério de Minas e Energia (MME), da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), este encarregado pela emissão de concessões e autorizações para a produção de energia elétrica. Posteriormente, o Serviço de Águas do DNPM foi transformado no Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que passou a acumular funções de gestão dos usos das águas e dos serviços de energia elétrica, o que comprometeu a perspectiva de usos múltiplos dos recursos hídricos.

Não obstante a dubiedade do órgão no papel simultâneo de guardião do Código de Águas e de emissor das concessões do setor que mais interferia, na época, com o regime dos cursos d'água brasileiros, o DNAEE, por meio de sua Divisão de Controle de Recursos Hídricos (DCRH), desempenhou papel fundamental no início da implementação do conceito de comitês de bacia, baseado em estudos prospectivos de demanda.⁵

Foi também a DCRH que, à época, iniciou os primeiros contatos com entes governamentais franceses, no sentido de conhecer o sistema de gerenciamento ali operado, o que culminou no estabelecimento de laços de cooperação que resultaram na forte influência do sistema francês de gerenciamento nas propostas concebidas para o caso brasileiro.

Esse cenário sofreu, ainda, inúmeras mudanças periféricas, mas só começou a ser fundamentalmente alterado com a CF/1988, que determinou ao Poder Executivo, em uma de suas disposições transitórias, a elaboração de uma proposta de sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, a ser submetida ao Congresso Nacional.

Essa determinação foi atendida com o envio pelo Executivo, em novembro de 1991, de projeto de lei (PL) que propunha a criação da política e do sistema de gerenciamento de recursos hídricos. A proposta inicial foi energicamente criticada pelo então presidente da Comissão de Meio Ambiente e Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, deputado Fábio Feldmann, seu primeiro relator, que via no texto uma forma de perpetuar o poder do Executivo em tema tão estratégico, alijando a participação da sociedade do processo decisório pertinente. Mas não resta dúvida de que o envio do projeto pelo Executivo permitiu uma discussão qualificada que levou a uma mudança total do projeto original, transformado em uma proposta legal mais descentralizada e participativa.

5. Essa oportunidade surgiu por ocasião do Acordo de Cooperação da União com o Estado de São Paulo, voltado à melhoria das condições sanitárias da bacia do Alto Tietê, que, por sua vez, decorreu do processo de privatização da Companhia Light. Este acordo permitiu a criação de um comitê deliberativo para equacionar os problemas existentes. Com o êxito do acordo, a experiência foi reproduzida no cenário nacional, em bacias de rios de dominialidade da União, o que, em que pesem as diferenças de composição e operação, constituiu-se no embrião dos comitês de bacia hoje existentes.

Destaca-se, nesse íterim, a criação, em 1995, da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a atribuição de dinamizar a discussão da PNRH, bem como acompanhar e monitorar sua implementação. A partir da criação da SRH, foi acelerado o processo de discussão nacional que culminou com a promulgação da Lei nº 9.433, em janeiro de 1997, que criou a PNRH e instituiu o SINGREH,⁶ após quatro anos de intensos debates que mobilizaram toda a sociedade brasileira.

Desde então, os avanços vêm se observando de forma mais acelerada, fazendo valer, inclusive, alguns dos princípios do Código de Águas de 1934 que nunca puderam ser devidamente regulamentados, a exemplo dos princípios do consumidor-pagador e do poluidor-pagador, incorporados pela Lei nº 9.433/1997.

Em 2000, é criada a ANA, encarregada da implementação do SINGREH e dos processos de alocação de água nos rios de dominialidade da União.

Avança-se na estruturação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), dos comitês de bacias de rios de dominialidade da União, na implementação dos instrumentos de gestão preconizados na Lei nº 9.433/1997, e na elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e dos planos de bacias.

Nos anos decorridos desde a promulgação da Lei nº 9.433/1997 até a atualidade, o país avançou mais em termos de gestão dos recursos hídricos que nos 45 anos que separaram o Código de Águas da referida lei.

Esse avanço se deveu a um enorme conjunto de circunstâncias que, a exemplo do crescimento da conscientização da finitude do recurso água e da importância da boa gestão de sua quantidade e qualidade, fizeram com que a água fosse incluída entre os assuntos prioritários da agenda política do século XX, circunstâncias que ganharam ainda mais força neste século XXI.

3 O QUADRO ATUAL DA GOVERNABILIDADE E DA GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Atualmente, o Brasil conta com um sólido arcabouço legal, dotado de modernos fundamentos para a gestão das águas, entre os quais o de uma gestão descentralizada que permite a participação do poder público, em seus diferentes níveis de atuação, dos usuários e da sociedade em geral.

A Constituição brasileira estabelece a repartição de dominialidade das águas entre a União e os estados, prevendo que a gestão na bacia hidrográfica se dê pela articulação entre estes atores. Por esta razão, o sistema brasileiro de governança/

6. O SINGREH é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), pela ANA, pelos conselhos de recursos hídricos dos estados e do Distrito Federal, pelos comitês de bacias hidrográficas – União e estados –, pelos órgãos do poder público dos estados e dos municípios encarregados dos recursos hídricos e pelas agências de água.

gerenciamento das águas envolve, além da esfera federal, os estados federados, em que diferentes instituições gestoras devem harmonizar seus procedimentos para que a gestão dos recursos hídricos possa ser exercida de forma integrada.

Integram, também, esse arcabouço de governança o CNRH e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs), em todos os estados brasileiros, os quais disciplinam procedimentos e arbitram situações de conflito. Além disso, existem cerca de 150 comitês de bacia estaduais e interestaduais em diferentes regiões do país, os quais deliberam, no âmbito destas bacias, sobre os planos de recursos hídricos e as prioridades de ações requeridas.

O SINGREH e o conjunto de seus instrumentos de gestão encontram-se em plena vigência em todo o país, malgrado as diferenças pertinentes à institucionalidade e à capacidade técnica instalada em cada estado, que ainda requerem aperfeiçoamento.

Nesse sentido, registraram-se, nos últimos anos, esforços expressivos para que instrumentos como a outorga de uso dos recursos hídricos, os sistemas de informação, os planos estaduais e de bacias e os processos de enquadramento dos rios em classe de uso ganhem escala em todos os estados e, principalmente, possam ser exercidos com base nas mesmas premissas e em metodologias assemelhadas que garantam intercomunicação, gerando processos que possam ser comparáveis.

Do ponto de vista do financiamento da governança, destaca-se a existência de fundos de recursos hídricos na maioria dos estados, a maior parte deles alimentados por recursos provenientes da compensação financeira destinada aos estados pelo setor elétrico, acrescidos de recursos provenientes da cobrança pelo uso das águas de rios de dominialidade destes estados, além das multas e dos emolumentos pertinentes ao setor de recursos hídricos, e mesmo de recursos orçamentários dos próprios estados.

Embora a forma como esses fundos têm despendido recursos em apoio aos processos de gestão de recursos hídricos varie bastante de estado para estado, é certo que representam um aporte fundamental para a agenda da governança atualmente exercida.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos na calha de rios de dominialidade da União nas bacias dos rios Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari e Jundiaí, Doce e São Francisco, é plenamente exercida e, superados os obstáculos legais e operacionais de repasse integral destes recursos – que são arrecadados pela União – para as bacias hidrográficas que a geraram, representa um excelente instrumento de governança à disposição dos comitês de bacia.

3.1 Os desafios à gestão integrada

Não obstante esse arcabouço legal e os avanços registrados, há enormes desafios a serem vencidos no que se refere ao objetivo de uma gestão integrada. Estes desafios dizem respeito à: integração da gestão de águas com a gestão ambiental; integração dos aspectos de quantidade e qualidade; integração da gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; e, principalmente, à integração da política de recursos hídricos com as políticas setoriais.

No que se refere à integração da gestão das águas com a gestão ambiental, os desafios são mais perceptíveis nas interfaces dos processos de licenciamento, característicos da gestão ambiental, e de outorga de uso dos recursos hídricos, específicos da gestão das águas. Apesar dos avanços expressivos obtidos nos últimos anos, ainda não há a necessária clareza dos limites, da cronologia dos processos, bem como dos parâmetros e das atividades a serem considerados para a obtenção destas autorizações. No que se refere aos processos de responsabilidade dos estados, estas indefinições exigem que se acelerem negociações para que, a partir de entendimentos que possam ser estabelecidos no âmbito do governo federal, a exemplo da organização das interfaces do licenciamento ambiental e dos processos de outorga de recursos hídricos, iniciativas semelhantes venham a ser assumidas nas Unidades da Federação (UFs).

O mais preocupante nesses processos diz respeito à abrangência espacial dos empreendimentos. No caso dos recursos hídricos, há consenso entre os especialistas de que se deveria buscar uma forma de considerar, para efeito dos estudos de outorga de uso dos recursos hídricos, o conjunto das intervenções de determinado setor no âmbito das bacias hidrográficas. O exame de empreendimentos caso a caso, em distintas ocasiões, dificulta – e até mesmo impede – a definição adequada das alternativas de mitigação dos efeitos negativos destes empreendimentos. Naturalmente, isto será mais efetivo para setores como o elétrico, cujos empreendimentos são autorizados e licenciados em movimentos conexos.

Do ponto de vista da visão integrada dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos, também há que se avançar. Se o exame dos empreendimentos a serem licenciados pudesse ser feito de forma articulada, os avanços em termos de maximização dos ganhos e das exigências de adaptação de projetos e/ou de mitigação de seus efeitos negativos certamente seriam mais tangíveis e efetivos.

Quanto às questões relativas aos usos das águas superficiais e subterrâneas, também há muito a ser feito. Embora se reconheça que as condições de governabilidade nesta temática estão dadas, em especial no que se refere à gestão ambiental e às competências dos estados, há grandes indefinições sobre como deve ser observada a governança integrada destes dois sistemas. Por se tratarem de etapas do ciclo hidrológico, umbilicalmente associadas, as águas superficiais representam um dos estágios da ocorrência da água no ciclo hidrológico. Graças à conectividade

natural do processo hídrico, estas águas se alteram nos processos de infiltração e de ressurgências, e devem ser administradas em estrita observância mútua, de forma a se obter resultados mais coerentes, otimizados e ajustados para o alcance da gestão integrada deste bem comum.

Há, hoje, exemplos concretos de articulações bem-sucedidas entre o governo federal e os estados, principalmente nas localidades onde a exploração de águas subterrâneas é fator decisivo para o abastecimento público.⁷ É preciso atentar-se, contudo, para o uso indiscriminado das águas subterrâneas por particulares, em especial nos ambientes urbanos, e pelas deseconomias que esta prática pode provocar. Isto pode ser facilmente constatado nos perímetros urbanos, onde o poder público investe vultuosas somas para disponibilizar água tratada a seus habitantes e não há uma observância adequada do uso das águas subterrâneas, que, em geral, é feito de forma inconsequente. Perde o poder público e, por extensão, a população, nos dois aspectos: os investimentos para oferecer água tratada podem ser excessivos e o acervo de águas disponível para aproveitamento pode diminuir. Poucas cidades brasileiras dispõem, hoje, de regras claras e vigentes para a coibição destas práticas.

Outro desafio importante diz respeito à necessidade de adaptação da legislação de recursos hídricos à realidade de algumas das regiões brasileiras, a exemplo do Nordeste semiárido e da Amazônia. Na PNRH, seu sistema e seus instrumentos foram concebidos com base em exemplos exitosos de países que enfrentavam há mais tempo os desafios da gestão integrada de recursos hídricos, como a França, cujo sistema de gestão destes recursos ainda hoje é considerado um dos mais exitosos. No entanto, ao buscar inspiração em um país desenvolvido e densamente ocupado, o Brasil privilegiou o enfrentamento de situações típicas do processo acelerado de desenvolvimento, característico de suas regiões Sudeste e Sul, onde os preocupantes panoramas qualitativos de seus rios exigiam uma efetiva intervenção da administração pública.

7. *A Agenda de ações em águas subterrâneas* da ANA, documento que guia a atuação da agência no âmbito da implementação da PNRH na tarefa de fortalecer a gestão integrada de águas subterrânea e superficial no país, visa dotar os órgãos gestores de recursos hídricos estaduais de conhecimento hidrogeológico, técnico-gerencial e de capacitação específica em águas subterrâneas, de forma que possam desempenhar adequadamente a gestão integrada dos recursos hídricos. Até junho de 2012, os seguintes projetos foram e estão sendo desenvolvidos em conjunto com os respectivos estados: *i)* avaliação dos recursos hídricos subterrâneos e proposição de modelo de gestão compartilhada para os aquíferos da chapada do Apodi, entre os estados do Rio Grande do Norte e Ceará – concluído; *ii)* estudos hidrogeológicos para subsidiar a gestão sustentável dos recursos hídricos subterrâneos na Região Metropolitana de Maceió – concluído; *iii)* estudos hidrogeológicos para a orientação do manejo das águas subterrâneas da Região Metropolitana de Natal – em conclusão; *iv)* avaliação dos aquíferos das bacias sedimentares da província hidrogeológica Amazonas no Brasil (Escala 1:1.000.000) e cidades-pilotos (Escala 1:50.000), envolvendo os estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia e de Roraima – em andamento; *v)* estudos hidrogeológicos e de vulnerabilidade do sistema aquífero Uruçuia e proposição de modelo de gestão integrada e compartilhada, envolvendo os estados da Bahia, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, do Piauí e do Tocantins – em andamento; *vi)* estudo da vulnerabilidade natural à contaminação e estratégias de proteção do sistema aquífero Guarani nas áreas de afloramento, envolvendo os estados de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo – em andamento; *vii)* avaliação hidrogeológica dos sistemas aquíferos cársticos e fissuro-cársticos na região hidrográfica do São Francisco, com vistas à gestão integrada e compartilhada de recursos hídricos, envolvendo os estados da Bahia e de Minas Gerais – processo licitatório; e *viii)* estudo hidrogeológico da Região Metropolitana de Belém/PA, visando aos procedimentos para gestão das águas subterrâneas.

Ao se concentrar nas regiões mais desenvolvidas do país, o desenho da PNRH e de seu sistema de gestão desconsiderou algumas situações para as quais ainda se requerem adaptações para que os instrumentos da política e os elementos do SINGREH possam ser aplicados de forma eficiente.

No Semiárido nordestino, por exemplo, o conceito de bacia hidrográfica, básico para as intervenções de regulação e alocação de água, é de difícil percepção e utilização, dada a grande quantidade de rios intermitentes, nos quais a água flui apenas na estação das chuvas. Nesta região, o conceito de bacia hidrográfica não denota uma realidade espacial, não sendo razoável esperar uma adesão a este conceito para a construção da institucionalidade necessária à gestão dos recursos hídricos. A percepção requerida faz mais sentido quando é remetida às obras de reservação, estas, sim, aptas a se valerem dos processos alocativos e de controle. O resultado, no nível local, é que as organizações da sociedade surgidas em torno da infraestrutura hídrica existente têm mais condições de exercer uma gestão adequada que os eventuais colegiados de bacias hidrográficas, mais distantes da realidade imediata dos usuários de água. Naturalmente, para grandes extensões territoriais, o conceito de bacia pode ser utilizado, desde que se respeitem os níveis existentes de organização dos usuários e da sociedade.

As bacias hidrográficas da região amazônica, por sua vez, revelam as enormes dificuldades de se conceber os comitês de bacias hidrográficas preconizados na legislação federal ou estadual. A extraordinária extensão territorial das bacias hidrográficas daquela região, associada à relativamente baixa densidade demográfica e à ausência ou precariedade dos meios de transporte entre os diferentes segmentos destas bacias, faz com que eventuais comitês de bacias careçam da visão de conjunto necessária à deliberação sobre as ações de gestão. Além disso, a exuberância das vazões observadas deixa clara a relativa ausência de conflitos entre usuários, da forma como ocorrem nas regiões mais ocupadas e desenvolvidas.

Os problemas, nessa região, são de outra natureza e se referem, em geral, à utilização das águas daquelas bacias para a geração de energia hidrelétrica, para o transporte fluvial e/ou para a implementação de grandes obras de mineração ou colonização e assentamento, não raro com expressivos impactos ambientais e sociais. Para a região amazônica, torna-se fundamental a existência de planos estratégicos de bacias que sinalizem, com a antecedência necessária, os problemas que poderão advir da implementação de grandes obras, permitindo às instâncias regionais e estaduais de promoção do desenvolvimento examinar e opinar acerca dos potenciais riscos de conflito entre setores no que se refere ao uso dos recursos hídricos destas bacias.

Com o início dos trabalhos no âmbito da elaboração do Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do rio Amazonas, detectou-se

a pouca sinergia que resultaria entre a geração de energia elétrica dos empreendimentos estudados pelo setor elétrico para os rios Teles Pires e Tapajós, e o potencial de estabelecimento de uma hidrovía que permitisse o escoamento da produção de grãos da região Centro-Oeste. Ponderou-se que, se os empreendimentos hidrelétricos previstos naquelas bacias pudessem considerar a possibilidade da implantação de uma hidrovía, grande parte da produção do Centro-Oeste poderia ser escoada por via fluvial até o porto de Santarém, de onde poderia ser embarcada para destinos europeus e asiáticos por meio de cargueiros transatlânticos, com tempo e custos sensivelmente menores que aqueles atualmente em uso, que implicam transporte rodoviário por milhares de quilômetros até os portos do Sudeste e do Sul.⁸

Esse fato remete para uma das grandes preocupações relativas à gestão integrada dos recursos hídricos: a assimetria entre os setores usuários de recursos hídricos pode criar situações irreversíveis, comprometendo o uso múltiplo dos recursos hídricos, premissa da legislação que orienta a temática. Isto deriva do fato de que os setores usuários de recursos hídricos trabalham com horizontes de planejamento bastante diversos, segundo o propósito de suas intervenções e a capacidade técnica instalada. O setor elétrico, por exemplo, por força da magnitude dos investimentos necessários, do longo tempo de maturação exigido por seus empreendimentos, e da capacidade técnica instalada em suas subsidiárias e coligadas, trabalha com grande antecedência, quando comparado a setores como o de transporte fluvial.

Além disso, a legislação de recursos hídricos refere-se apenas à elaboração de planos de recursos hídricos para as bacias onde exista uma institucionalidade mínima assegurada, a exemplo da formação dos respectivos comitês de bacia. Neste contexto, criou-se um paradoxo para a região Amazônica: o CNRH, instância deliberativa das iniciativas relativas às bacias de rios de dominialidade da União, não pode, na visão de alguns conselheiros, aprovar planos na ausência de comitês e não deve, na visão de outros, aprovar a constituição de comitês onde não existam evidências de uso conflitivo das águas.⁹

Esses assuntos são, hoje, arbitrados caso a caso, mas é consenso entre os especialistas que devam ser objeto de regulamentação, tendo em vista os grandes custos de transação envolvidos.

As situações destacadas demonstram que o modelo sistêmico do gerenciamento de recursos hídricos adotado para todo o país ainda se encontra em fase de aperfeiçoamento, não obstante os enormes avanços alcançados desde o início de

8. Santos ou Paranaguá.

9. Mais recentemente, enfrentando essas contradições, a ANA propôs ao CNRH a aprovação de planos estratégicos para as bacias dos rios Tocantins e Araguaia, e para os afluentes da margem direita do rio Amazonas, por entender que estes estudos poderiam se antecipar a eventuais conflitos potenciais de uso, ou mesmo elencar potenciais oportunidades de desenvolvimento de atividades produtivas. Apesar de os referidos planos terem sido aprovados, as deliberações enfrentaram dificuldades regimentais decorrentes das contradições ensejadas pela legislação.

sua implementação. Em nenhum momento os desafios apontados questionam os postulados e as premissas do modelo, nem preconizam sua revisão. Apenas apontam que, dada a diversidade do país e os diferentes níveis de comprometimento dos recursos hídricos ao longo de seu território, é razoável pensar em visões múltiplas e cuidados de adaptação que ainda não estão dados.

Há relativo consenso quanto à necessidade de revisão da lei de recursos hídricos no rumo do aperfeiçoamento do modelo brasileiro de gestão, embora não tenha havido, por parte do Poder Executivo, a criação dos espaços de oportunidade nos quais estas questões pudessem ser discutidas, gerando propostas a serem encaminhadas aos legisladores. A opção sempre presente é a de tratar as aparentes inconsistências em um interminável caso a caso, que remete à exaustiva repetição de argumentos dos diferentes lados das questões.

Iniciativas mais consistentes de cooperação no âmbito do SINGREH, a exemplo de reuniões específicas e regionais para a discussão de novas propostas, hoje ainda tímidas e restritas a questões pontuais, poderão acelerar processos, fazendo com que os potenciais problemas encontrados na legislação ganhem a dimensão experimental necessária para fortalecer argumentos em prol dos aperfeiçoamentos legais.

No que se refere às questões que envolvem os estados federados, ressalta-se a inexistência de compromissos políticos de caráter mais abrangente, voltados à concertação destes Entes Federados no exercício de suas competências comuns.

A reversão desse quadro de carências, inconsistências e contradições é condição fundamental para que se continue avançando na implementação da PNRH, em especial, diante da condição de dupla dominialidade das águas interiores, e da enorme interface e interdependência existente entre o universo de atuação do SINGREH e dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREHs).

3.2 Iniciativas de governabilidade e governança

As observações presentes neste capítulo estão sustentadas na apresentação de exemplos de iniciativas efetivas e propostas que visam contribuir com esta efetividade. Uma possibilidade, aqui descartada, seria o exame do Plano Plurianual (PPA).¹⁰ No entanto, a abordagem das iniciativas de governo consideradas por este instrumento é por demais ampla e, como tal, corresponde à dimensão estratégica do planejamento, tratando de forma geral seus grandes objetivos e metas. O desdobramento em ações e os correspondentes recursos não integram o PPA, e são definidos

10. O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, conforme disposto no Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

no âmbito tático por meio dos planejamentos setoriais e institucionais, os quais se consolidam nos orçamentos anuais. Estes, por sua vez, respondem à caracterização funcional programática que considera setores agregados, sendo forte obstáculo à identificação de ações de governança da água.

É possível que, com a implementação do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), e com base no registro das ações e seus atributos, tais como recursos, regionalização e outros, seja possível correlacionar ações e programas afetos à governança das águas. Mas, mesmo com os avanços esperados, as informações ainda não poderão ser extraídas diretamente e deverão ser pesquisadas no banco de dados do cadastro de ações.

Assim, embora o PPA disponha de diretrizes importantes para uma contextualização macro dos objetivos, das metas e das iniciativas ligadas à gestão de recursos hídricos, entende-se que ainda é um instrumento limitado para a aferição da *performance* das políticas públicas estabelecidas e, portanto, para ser utilizado como principal referência na análise da governança e sustentabilidade do sistema de recursos hídricos.

Para os que desejarem uma visão abrangente dos gastos públicos com o sistema, sugere-se uma consulta ao documento *Cadernos de recursos hídricos: propostas de programas e ações para o PNRH* (ANA, 2005), que, de maneira preliminar, diagnosticou e analisou a atuação dos programas governamentais na sua interface com os recursos hídricos, e apontou diretrizes e indicadores para adequação das propostas de programas e projetos ao Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Com o lançamento da série de *Relatórios de conjuntura dos recursos hídricos*, documentos anualmente submetidos ao CNRH, dispõe-se, atualmente, de informações mais consolidadas, envolvendo os gastos de estados e municípios nas ações relativas à água. Entretanto, tanto o referido documento *Cadernos de recursos hídricos* quanto os relatórios de conjuntura referem-se a valores despendidos pela administração pública na temática das águas, sem especificar aqueles exclusivamente relativos à governança.

As duas iniciativas de governança das águas em exame nesta seção consideram a natureza federativa do país e foram concebidas com o propósito de explorar o cenário de comprometimento e participação das UFs. Trata-se de programas de âmbito estadual, regional e nacional, em diferentes estágios: o Proágua/Semiárido, o qual foi implementado ao longo de quase doze anos, e o Pacto Nacional pela Gestão das Águas, a ser operacionalizado, a partir de entendimentos havidos com secretários e dirigentes de órgãos gestores dos estados.

A expectativa é que a sistematização dos ensinamentos obtidos com essas iniciativas imprima mais celeridade às reformas e adaptações necessárias à PNRH, ao seu sistema de gerenciamento e aos instrumentos de gestão vigentes.

Para a primeira dessas iniciativas, o Proágua/Semiárido, apresenta-se como um resumo que abrange apenas as realizações relativas ao segmento de gestão de recursos hídricos. Os documentos completos de avaliação estão listados na seção Referências deste capítulo.

4 PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS HÍDRICOS DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

O Proágua/Semiárido decorreu de uma operação de empréstimo ao governo brasileiro no valor total de US\$ 330 milhões, financiados pelo Banco Mundial (60%), pelo Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (21%), e pelos governos federal e estaduais participantes (19%), a título de contrapartida. Este programa foi concebido para ter um papel estruturante nos estados do Semiárido brasileiro, com ênfase no fortalecimento institucional de todos os atores relevantes envolvidos com a gestão de recursos hídricos, tanto nas bacias de águas de domínio da União, quanto nas bacias de águas de domínio dos estados.

O programa teve início em junho de 1998 e sua implementação se estendeu até dezembro de 2006, quando começou a fase nacional, encerrada em 2011. Embora esta fase se diferenciasse do Proágua/Semiárido, principalmente por não contar com o componente de obras, somados, os programas atingiram doze anos de execução, o que se constituiu em uma das mais longas operações de empréstimo do Banco Mundial com o Brasil. O governo brasileiro, os governos estaduais e o Banco Mundial consideram que o programa foi exitoso, em linhas gerais. Para a gestão de recursos hídricos do Semiárido, o programa tornou-se um marco, pois permitiu a redefinição dos parâmetros com os quais se trabalhava a gestão de recursos hídricos.

Talvez o maior indicador de sucesso do programa seja a atual carteira de projetos de financiamento multilateral em recursos hídricos que se encontra em desenvolvimento nos estados-objeto do programa. Sem os avanços legais, institucionais e de processo registrados ao longo da implementação do Proágua/Semiárido, seria difícil imaginar os estados gerindo suas próprias operações de empréstimo nesta área.

4.1 Descrição do programa, lógica de implementação e estados contemplados

O objetivo geral do Proágua nacional foi contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, mediante o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, simultaneamente à expansão e à

otimização da infraestrutura hídrica, de forma a garantir a oferta sustentável de água em quantidade e qualidade adequadas aos usos múltiplos.

Os objetivos específicos foram assim considerados: *i)* consolidar o SINGREH, por meio da implantação e do aprimoramento dos instrumentos de gestão e do fortalecimento institucional dos organismos gestores de recursos hídricos; *ii)* ampliar a eficácia e a eficiência da gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, de forma descentralizada e participativa; *iii)* recuperar e implantar obras de infraestrutura hídrica, observando os princípios de sustentabilidade, qualidade e viabilidade técnica, ambiental, econômico-social e financeira; e *iv)* consolidar o planejamento estratégico e operacional como instrumento norteador da ação governamental na área de recursos hídricos.

O Proágua nacional foi concebido e estruturado em três componentes: *i)* gestão de recursos hídricos; *ii)* obras prioritárias; e *iii)* gerenciamento, monitoramento e avaliação. Para os dois primeiros componentes, as ações referiram-se ao cenário do governo federal, com base na atuação da SRH do MMA, da ANA e da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI),¹¹ com base na atuação das secretarias e dos órgãos gestores de recursos hídricos dos estados de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí.

A lógica de implementação, que se constituiu no elemento fundamental de seu êxito, foi a seguinte: a partir de um levantamento minucioso do estado da arte da gestão dos recursos hídricos e das necessidades de viabilização de obras de infraestrutura hídrica, os estados participantes poderiam pleitear apoio financeiro para a realização das obras de infraestrutura hídrica consideradas necessárias, desde que equacionassem seus sistemas de gestão de recursos hídricos e se comprometessem com avanços nesta área. Dessa forma, foi possível sensibilizar os dirigentes estaduais para que promovessem reformas e o fortalecimento das estruturas de gestão existentes, e, quando fosse o caso, propusessem a criação de instituições para o exercício desta gestão.

Logrou-se, ainda, implantar nos estados beneficiados pelo programa sistemas operacionais que permitiram a implantação dos instrumentos de gestão previstos na legislação, a exemplo da outorga do uso de recursos hídricos, de sistemas de monitoramento e de informação sobre recursos hídricos, e dos planos de recursos

11. Apenas para mencionar alguns resultados, deve-se ter em mente que, a partir do advento do programa, os estados mostraram um expressivo desenvolvimento institucional e excepcional crescimento de suas equipes técnicas, a ponto de, hoje, responderem por importantes carteiras de empréstimos de instituições multilaterais, negociadas sem a intervenção da União, como era costume ocorrer. Os órgãos da administração federal direta e indireta também se beneficiaram expressivamente do programa, em especial no desenvolvimento de estudos e projetos que hoje se constituem referências na temática das águas no país. O *Atlas Brasil – abastecimento urbano de água*, desenvolvido pela ANA para a totalidade dos municípios brasileiros, é, talvez, o melhor exemplo de benefício do programa.

hídricos e de bacias hidrográficas, além de estruturas colegiadas com ampla participação social. Em alguns casos, houve avanço também nos estudos que propiciarão a implantação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e das agências de bacias, instâncias executivas que se responsabilizarão pela aplicação dos recursos auferidos pela cobrança.

4.2 Componentes do programa

A seguir, são apresentados alguns elementos dos componentes do programa, centrados nos objetivos de gestão de recursos hídricos.

O componente gestão de recursos hídricos teve como objetivo a consolidação do SINGREH e o apoio à União, aos estados e aos diversos organismos gestores de recursos hídricos na criação, na modernização, na qualificação e no aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão. Foi gerenciado pela ANA, em estreita relação com a SRHU/MMA. Este componente desdobrava-se em quatro subcomponentes, descritos a seguir.

- 1) Desenvolvimento institucional: subcomponente com o objetivo de apoiar a União, os estados, o MMA, a ANA e os organismos gestores de recursos hídricos do país na criação, na modernização, na qualificação e no aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, de caráter legal, institucional e de articulação com a sociedade.
- 2) Planos, estudos e projetos: subcomponente com o objetivo de apoiar a União, os estados, o MMA, a ANA e os organismos gestores de recursos hídricos do país na criação, na modernização, na qualificação e no aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão vinculados às atividades operacionais e de planejamento da gestão dos recursos hídricos.
- 3) Modelos de gerenciamento de bacias e iniciativas-piloto: subcomponente com o objetivo de apoiar estudos e atividades acordadas entre a União e o Banco Mundial para o desenvolvimento de experiências-piloto e replicação de modelos de gestão de recursos hídricos ou gerenciamento de bacias nas áreas de: qualidade de água, gerenciamento de estuários; gerenciamento de zonas costeiras, controle de erosão, transporte de sedimentos, proteção e conservação de bacias, e reuso da água.
- 4) Estudos de suporte à implantação de infraestrutura hídrica na região Nordeste: subcomponente com o objetivo de dar suporte ao desenvolvimento de projetos para implementação de infraestrutura hídrica em bacias prioritárias na região Nordeste.

O componente obras prioritárias, gerenciado pela SIH do MI, teve por objetivo o financiamento de obras de infraestrutura hídrica de interesse local, voltadas

para a armazenagem e a distribuição de água por atacado para comunidades com problemas permanentes de suprimento.

O componente gerenciamento, monitoria e avaliação, implementado tanto pela ANA quanto pela SIH do MI, teve como objetivo gerenciar, monitorar e avaliar as ações do Proágua nacional, de modo a assegurar o cumprimento das metas, dos cronogramas e dos objetivos gerais e específicos do programa.

4.2.1 Avaliação do componente gestão de recursos hídricos

No que se refere à ação nos estados e aos aspectos legais, a avaliação do Proágua/ Semiárido registra que, após sua implementação, houve um significativo avanço na estruturação do setor responsável pela gestão de recursos hídricos nos estados do Semiárido. Este avanço se deveu à consolidação do arcabouço legal destes estados, em especial com a promulgação das leis estaduais de recursos hídricos e dos decretos de regulamentação destas leis na totalidade dos estados envolvidos no programa.

O programa assegurou esse avanço por meio de financiamento de estudos técnicos de base para o estabelecimento das políticas estaduais e de sua regulamentação; da contratação de especialistas em temas jurídicos para a formulação de propostas; e do apoio à realização de eventos e consultas públicas nos estados.

Ainda com relação aos estados e aos aspectos institucionais, os avanços registrados se referem à criação e ao fortalecimento das instituições estaduais ligadas à gestão dos recursos hídricos, à capacitação dos recursos humanos, à conscientização dos atores e ao incentivo à participação pública.

O desenvolvimento institucional que se logrou alcançar com o programa se pautou, também, pela consolidação dos instrumentos de gestão no âmbito dos estados e da União, pela elaboração de planos diretores de recursos hídricos, pelo estabelecimento da outorga e pela implantação de sistemas de informações, entre outros.

A promoção da participação comunitária e institucional por meio de projetos demonstrativos, de ações de conservação e revitalização dos recursos hídricos, e de incentivo à consolidação da consciência cidadã foram iniciativas recorrentes em todos os estados em que atuou o programa. Merecem destaque a criação e instalação de associações de usuários e comitês de bacia em toda a área de abrangência do programa.

No que se refere às atividades dos estados no âmbito do subcomponente estudos e projetos, ressalta-se que estas focaram os instrumentos de planejamento, a exemplo dos planos de recursos hídricos, dos estudos de viabilidade de obras, e dos estudos técnicos específicos sobre questões do Semiárido. O diferencial promovido pelo programa foi a mudança de patamar no desenvolvimento destes estudos, que, antes de sua implementação, eram conduzidos com foco no atendimento

de demandas locais e evoluíram para propostas mais abrangentes, com visões integradas no âmbito das bacias hidrográficas, e a consideração das interfaces com os demais atores.

Quanto à produção técnica no plano federal, destaca-se a contribuição do Proágua/Semiárido para as ações e discussões que culminaram com a criação da ANA, em 2000. Seu processo de instalação, que se deu a partir de 2001, foi fortemente apoiado pelo projeto, com destaque para as atividades de implantação de controle de processos relativo à emissão de outorgas de uso dos recursos hídricos; de apoio ao cadastramento de usuários de recursos hídricos na bacia do rio Verde Grande; e de elaboração do *Relatório de conjuntura de recursos hídricos*, que objetiva apresentar uma visão geral dos recursos hídricos em nível nacional, adotando bacias hidrográficas como unidade de estudo e estratégias que visavam à implementação de instrumentos de gestão.

Em relação à atuação da ANA, merecem destaque a elaboração do *Atlas de abastecimento urbano de água para os municípios do semiárido*,¹² documento que apresenta o diagnóstico da situação da oferta de água bruta no conjunto das sedes municipais da área do estudo; o diagnóstico da situação da oferta de água bruta nos polos industriais que demandam fontes de captação/adução conflitantes com o abastecimento humano; e alternativas de atendimento das demandas das populações nos horizontes de 2005, 2015 e 2025.

5 O PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DAS ÁGUAS

A proposta do Pacto Nacional pela Gestão das Águas tem sua origem na experiência de quinze anos de construção do SINGREH e de mais de uma década de articulação institucional entre a ANA e as entidades estaduais parceiras.

Ao longo desse período, observou-se a existência de grandes hiatos entre os SEGREHs e, em alguns casos, enormes dificuldades por parte dos estados para consolidar estruturas institucionais adequadas à gestão das águas sob sua jurisdição.

Em que pesem os avanços obtidos a partir dos esforços de fortalecimento dos SEGREHs promovidos por programas governamentais específicos, nunca se logrou êxito quanto à construção de um mecanismo efetivo e contínuo de cooperação interestadual, devidamente amparado por uma visão nacional sobre a problemática dos recursos hídricos.

Diante desse quadro, a gestão de recursos hídricos acabou por avançar “por pulsos”, sempre sobre o que se acreditava ser possível, dadas as circunstâncias político-institucionais prevalentes a cada momento, sem haver, contudo, quaisquer

12. Posteriormente, esse trabalho foi estendido para a totalidade dos municípios brasileiros, representando, hoje, uma excelente ferramenta para a ação de planejamento do setor de saneamento.

compromissos formais para além dos atos administrativos e dos instrumentos de planeamento produzidos no âmbito do SINGREH.

Em 2011, com o objetivo de dar mais efetividade às políticas públicas relacionadas à gestão de águas, a diretoria colegiada da ANA constituiu um grupo de trabalho específico, ao qual foi dada a missão de elaborar proposta técnica com subsídios para um Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

A retomada de estudos e trabalhos produzidos no âmbito da agência e do SINGREH permitiu a consolidação de uma proposta voltada à definição de metas de longo alcance para o desenvolvimento institucional do SINGREH, bem como para o controle de aspectos de quantidade e qualidade de água em pontos considerados estratégicos para a harmonização da gestão e dos processos de regulação entre os diferentes domínios.

Ainda em 2011, com vistas a intensificar o processo de articulação com os SEGREHs, foram realizadas reuniões com os dirigentes de secretarias estaduais e órgãos gestores. Em uma destas reuniões, os dirigentes estaduais, sensibilizados pela proposta, assinaram, conjuntamente com os diretores da ANA, uma carta em prol da celebração do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, passo inicial rumo à sua construção.

As premissas para a formulação do pacto incluem: *i)* fortalecimento das secretarias e dos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos; *ii)* visão compartilhada de futuro, que envolva metas de quantidade e qualidade das águas; *iii)* estabelecimento de compromissos em torno destas metas; *iv)* adoção de definições consensuais para controle qualiquantitativo dos recursos hídricos; e *v)* consideração das aspirações dos estados no que se refere às estruturas administrativas necessárias, por meio do pagamento por resultados.

O objetivo do Pacto Nacional pela Gestão das Águas é a construção de compromissos entre os Entes Federados, visando à superação de desafios comuns e à promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos, sobretudo em bacias compartilhadas. Este objetivo maior desdobra-se em outros dois mais específicos: *i)* promoção da efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual; e *ii)* fortalecimento do modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo.

Para a implementação do pacto consideram-se os seguintes elementos estruturantes.

- 1) Mapa de gestão: entendido como o resultado da visão de cada estado sobre seus desafios futuros no que se refere à gestão de seus recursos hídricos, que, em seu conjunto, definirá um quadro maior para o país.

- 2) Pontos de controle: faz-se necessária a pactuação de metas quali-quantitativas dos rios brasileiros, em especial os que atravessam fronteiras estaduais, em cujos pontos de interseção dos domínios deverão existir compromissos dos Entes Federados envolvidos, inclusive com rebatimento sobre políticas setoriais.
- 3) Instrumentos de gestão harmonizados: é forçoso reconhecer que, paralelamente ao fortalecimento das secretarias e dos órgãos gestores, é necessário trabalhar de forma conjunta para se identificar e corrigir possíveis discontinuidades ou desconexões na transição dos domínios de gerenciamento dos recursos hídricos.
- 4) Articulação setorial: os setores usuários desempenham papel fundamental no contexto da gestão das águas. No Brasil, embora sujeitos aos processos técnicos e administrativos das autorizações e concessões públicas, estes setores têm, em geral, grande autonomia no que se refere à definição de seus planos de intervenção, sem que a União ou os estados federados exerçam o desejado papel de mediação, por meio de planos de desenvolvimento regional.

Três mecanismos são considerados fundamentais para dar sustentação ao pacto desejado.

- 1) Definição de critérios de criticidade das bacias hidrográficas e do conjunto mínimo de instrumentos de gestão e pessoal técnico correspondente a este nível de criticidade. Assim, as bacias com baixos níveis de criticidade requerem apenas instrumentos básicos de gestão e um contingente de pessoal menor, enquanto para bacias de criticidade elevada são requeridos instrumentos mais complexos e um contingente de pessoal mais numeroso e qualificado.
- 2) Definição dos pontos de controle e das metas quali-quantitativas. Os pontos de controle são propostos pela ANA, bem como os parâmetros básicos do controle em cada ponto; estes pontos e parâmetros serão então acordados entre os estados envolvidos nestas bacias fronteiriças e transfronteiriças.
- 3) Pagamento por resultados. Na medida em que os instrumentos de gestão são implementados em cada estado, segundo a criticidade/complexidade requerida, a UF receberá, após aferidos os resultados, um valor definido a título de pagamento por resultados, correspondente aos custos estimados para a manutenção da qualidade exigida.

Propõe-se o estabelecimento de um conjunto de compromissos para a gestão adequada dos recursos hídricos do país por meio do Pacto Nacional pela Gestão

das Águas, o qual objeto de assinatura pelos governadores dos estados e pela ministra do Meio Ambiente, abrange compromissos e metas definidas pelas partes – estados e União.¹³

Para apoiar o alcance das metas estabelecidas, a ANA destinará um valor a ser distribuído, proveniente de seu orçamento fiscal, em um período de cinco anos, aos estados federados, mediante a comprovação do alcance das metas pactuadas.

É importante ressaltar que a proposta derivou de reuniões realizadas com secretários de estados e dirigentes de órgãos gestores de 25 das 27 UFs.

Também no que se refere aos mecanismos de repasse de recursos, mais detalhes deverão ser estabelecidos com o agente financeiro de abrangência nacional, nos moldes do Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), em operação desde 2001.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil conta, hoje, com um acervo expressivo de iniciativas exitosas referentes à governança e à governabilidade das águas, no âmbito do governo federal e dos estados.

A PNRH transformou-se, decorridos dezessete anos de sua promulgação, em algo efetivo, que tem trazido inúmeros benefícios para administração das águas brasileiras, tendo sido seus princípios e instrumentos replicados em leis na totalidade dos estados brasileiros.

O SINGREH encontra-se implementado em todo o país, em que pese as dificuldades ainda encontradas em alguns estados. O CNRH, órgão máximo do sistema, reúne-se periodicamente e, embora sua dinâmica deixe a desejar, em geral pela morosidade dos processos em curso, que dependem de longos processos de formação de consenso até se transformarem em resoluções, tem se mostrado um colegiado fundamental, seja para arbitrar situações sobre conflitos na utilização das águas, seja para aprovar planos de bacias ou constituição de comitês.

Acrescente-se a isso a forma como os estados desenvolveram sua institucionalidade para a governança de suas águas, a qual também oferece um panorama bastante amplo de iniciativas exitosas que mereceriam ser examinadas.

Ao optar por exemplos de iniciativas abrangentes que dialogassem com regiões e estados federados, *vis-à-vis* o papel e os compromissos da União, deixou-se de explorar outras tantas iniciativas interessantes de governança, a exemplo do desempenho dos comitês de bacias hidrográficas e das agências de bacia, do processo

13. O MMA e a ANA lançaram, em 21 de março de 2013, para celebrar o Dia Mundial da Água e o Ano Internacional de Cooperação pela Água, o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão), com incentivos financeiros, por meio de pagamentos por resultados, para fortalecer a gestão das águas nos estados.

de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, dos planos estaduais e de bacias hidrográficas, dos programas específicos relativos ao saneamento básico ou a águas subterrâneas, e das particularidades dos sistemas de informação sobre recursos hídricos disponíveis, entre tantos outros.

Optou-se também por não se apresentar os avanços concretos obtidos por alguns estados federados no que se refere à institucionalidade que dá suporte à governança das águas, a exemplo da experiência das últimas décadas do estado do Ceará, ou mesmo os avanços relativos aos processos de planejamento e articulação entre as temáticas da água, das florestas e do meio ambiente, postos em prática pelo estado de Minas Gerais nos últimos anos, apenas para citar dois exemplos. Estas iniciativas estão devidamente registradas em trabalhos acessíveis e são conhecidas e reconhecidas como elementos essenciais da implementação da PNRH.

Basta aqui enfatizar que os maiores desafios a serem enfrentados nos próximos anos no que se refere à governança dos recursos hídricos dizem respeito às articulações que se farão necessárias com os setores usuários de recursos hídricos, em geral sujeitos a políticas públicas específicas.

Nesse sentido, é preciso reconhecer a falta de um planejamento governamental amplo e conectivo que facilite a articulação entre as diferentes políticas públicas e sirva de elemento mediador entre as incongruências detectadas pelo fato de os setores produtivos construírem agendas que se ignoram mutuamente. A falta de processos que induzam estas articulações e a precariedade das instâncias governamentais que poderiam exercer uma visão prospectiva balizadora das políticas setoriais têm causado deseconomias preocupantes.

A falta de um planejamento governamental de nível federal abrangente, provavelmente da alçada do MP, também responde pela postura governamental das últimas décadas de insistir em programas de governo abrigados em nomes fantasia, como forma de dar prioridade a investimentos considerados estratégicos e estruturantes, sem atentar para necessidades conexas que, a exemplo das ações de governança, são descartadas das prioridades por serem consideradas despesas de custeio.¹⁴

O caso dos recursos hídricos, como foi visto ao longo deste capítulo, oferece, nos últimos anos, numerosos exemplos nos quais fica claro que o fortalecimento de processos de governança, consumindo primordialmente despesas de custeio, foi fundamental nos avanços registrados e pode ser decisivo na construção de um futuro sustentável.

14. Programas como Brasil em Ação, Avança Brasil e o recente Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) centram suas atuações em ações de investimento, desconsiderando, na maior parte das vezes, as ações de custeio que poderiam viabilizar e modernizar processos da administração pública que fortaleceriam a governança em inúmeros nichos e setores.

REFERÊNCIA

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Cadernos de recursos hídricos:** propostas de programas de ações para o PNRH. Brasília: ANA, 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **GEO Brasil:** recursos hídricos. Brasília: MMA; ANA, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **PROÁGUA semiárido:** realizações e resultados. Brasília: Superintendência de Programas e Projetos, 2005.

_____. **PROÁGUA nacional:** relatório de avaliação final. Brasília: ANA, 2011.

_____. **Boa governança para a gestão integrada dos recursos hídricos.** *In:* FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA, 6. Marselha: WWC, 2012.

_____. **Pacto nacional pela gestão das águas:** construindo uma visão nacional. Brasília: ANA, mar. 2013. (Documento Base).

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *In:* CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15., 2006, Manaus, Amazonas. **Anais...** Manaus: CONPEDI, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/bl7rBu>>.

PAGNOCCHESCHI, B. A política nacional de recursos hídricos no cenário da integração das políticas públicas. *In:* MUÑOZ, H. R. (Org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos:** desafios da Lei das Águas de 1997. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, maio 2000.

SHIKLOMANOV, I. A. World fresh water resources. *In:* GLEICK, P. H. (Ed.). **Water in crisis:** a guide to the world's fresh water resources. New York: Oxford University Press, 1993.

