

HÍDRICOS: A VISÃO DOS ATORES

Fernando Luiz Abrúcio, Vanessa Oliveira

Resumo

O presente trabalho apresenta o resultado de uma pesquisa realizada com 37 atores estratégicos, governamentais e não-governamentais, envolvidos com a gestão dos recursos hídricos, apresentando a visão deles sobre os principais avanços e entraves para a governança das águas no Brasil. A esta ampla pesquisa qualitativa, envolvendo um número significativo de atores-chave para a política em questão, soma-se um mapa da trajetória institucional da área, desde as suas origens até os dias atuais. Pretende-se, com este estudo, construir um retrato sistêmico da gestão dos recursos hídricos, algo pouco comum na literatura. A partir dessa pesquisa, são apresentadas conclusões sobre como a governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos poderia ser melhorada.

Palavras-chave: governança dos recursos hídricos, Sistema Nacional de Recursos Hídricos, atores governamentais e não-governamentais, Sistemas de Políticas Públicas.

I. Introdução

Nos últimos anos, houve um crescimento significativo das pesquisas sobre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, principalmente analisando experiências particulares ou, num número menor de trabalhos, apresentando uma comparação entre os diversos Comitês existentes no país. Entretanto, a mesma gama de estudos não se encontra focada na análise da **percepção dos atores** sobre as especificidades desse sistema, bem como acerca das dificuldades e avanços obtidos desde o início da implantação dos primeiros Comitês de Bacia. Mais do que isso: a literatura não estuda esta área de uma forma sistêmica, tal qual ocorre nos artigos e livros sobre as demais políticas públicas.

Visando preencher essa lacuna, o presente trabalho apresenta o resultado de uma pesquisa¹ realizada com 37 atores governamentais e não-governamentais envolvidos com a gestão dos recursos hídricos, mostrando como estes atores percebem e analisam os principais avanços e entraves para a governança das águas no Brasil. Trata-se, portanto, de uma ampla pesquisa qualitativa, produzindo um retrato da política de Recursos Hídricos em sua articulação como um sistema.

Para tanto, partimos de uma breve reconstrução das características histórico-institucionais do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, para então analisarmos o

¹ Essa pesquisa foi financiada pela WWF Brasil.

discurso dos principais atores políticos e sociais envolvidos no processo de implantação e consolidação desse sistema, com foco especial em alguns aspectos considerados centrais para o sucesso da governança das águas: o marco institucional-legal, as relações intergovernamentais e o papel dos entes federados, o financiamento da política, participação social e *accountability*, a capacidade técnica das burocracias nacional e subnacionais. Por fim, apresentamos a contribuição desses atores para o debate sobre os principais avanços e dificuldades enfrentadas no processo de implementação e consolidação da política de recursos hídricos no Brasil, bem como uma breve análise das especificidades desse modelo institucional, refletindo sobre que pontos deveriam ser aperfeiçoados em sua governança sistêmica.

II. Sistema Nacional dos Recursos Hídricos: características histórico-institucionais

A gestão dos recursos hídricos antes dos anos 1980 era historicamente fragmentada e centralizada (Abers e Jorge, 2005). Fragmentada porque as políticas públicas abarcadas pelo que atualmente chamamos de “gestão de recursos hídricos” eram operadas de forma desarticulada em várias áreas: Energia, Saneamento, Irrigação e Meio Ambiente. Centralizada porque era de competência dos governos estaduais e federal, sem a participação dos usuários, sociedade civil e municípios. Isso vai se alterar com a percepção acerca da necessidade de uma gestão integrada dessas políticas, no final dos anos 1970, momento em que surgem os primeiros comitês de bacia no Brasil, antes mesmo da criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, na Constituição de 1988.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos foi instituído legalmente pela Constituição Federal de 1988, que estabelece que à União cumpre “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (artigo 21, inciso XIX). Antes mesmo, no entanto, de figurar em artigo constitucional, a gestão dos recursos hídricos já era objeto de regulamentação no âmbito federal, com um Código das Águas cuja primeira versão é de 1907, mas sua forma efetiva se deu com o Decreto n. 24.643 de 1934. No âmbito estadual, o Estado de São Paulo foi pioneiro em sua implantação, a partir de 1976, quando há a “celebração de acordo entre o Governo do Estado de São Paulo e o Ministério das Minas e Energia objetivando ações comuns na gestão nas bacias dos rios Tietê e Cubatão”, e em 1987, quando “o Estado de São Paulo cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos” e “o primeiro Consórcio Intermunicipal de Bacia Hidrográfica, para o Rio Jacaré-Pepira”(WWF, 2005).

O foco da legislação paulista era, sobretudo, regulamentar a gestão das obras que envolvessem os recursos hídricos – o que explica a alocação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos na Secretaria Estadual de Obras. No entanto, aspectos relevantes para a estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que estarão presentes na legislação federal de 1997 (Lei 9.433/97) já podem ser notados no decreto paulista, a saber, a participação da sociedade civil na gestão dos recursos, bem como a definição da bacia hidrográfica como a unidade territorial de uma gestão descentralizada.

Ainda antes da Constituição de 1988, é importante mencionar a Carta de Salvador, aprovada em Assembleia Geral Ordinária da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, em novembro de 1987, onde estão dispostas as diretrizes para a constituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que posteriormente integrarão a Carta de Foz de Iguaçu, de 1989, responsável por fornecer as bases para a Lei Federal de 1997. Seus fundamentos básicos são os seguintes:

- a) a gestão descentralizada, integrada e participativa;
- b) a elaboração de planos federal, estaduais e municipais de gestão dos recursos hídricos;
- c) a qualificação dos recursos humanos;
- d) o desenvolvimento de um sistema de informação sobre os recursos hídricos no que diz respeito a sua quantidade e qualidade².

Ou seja, já na segunda metade dos anos 1980 estava presente a preocupação com a gestão descentralizada e integrada entre os diversos entes federados, levando-se em consideração as especificidades de cada bacia hidrográfica.

Nesse contexto, o artigo constitucional viria conferir dimensão nacional às iniciativas locais desenvolvidas tanto no âmbito institucional. Assim é que, antes mesmo da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos em 1997, são criados, por meio de legislações específicas, os sistemas estaduais de São Paulo (1991), Ceará (1992), Distrito Federal (1993), Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (1994), Sergipe e Bahia (1995), Rio Grande do Norte e Paraíba (1996). Respeitadas as diversidades na formulação ou mesmo considerando que em alguns Estados há lacunas em relação a alguns dos pontos mencionados, pode-se dizer que os sistemas estaduais preveem (a) a gestão descentralizada e participativa; a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão descentralizada; (b) Constituição de Conselhos Estaduais; elaboração de Plano Estadual de Recursos Hídricos expresso em lei específica; criação dos Comitês de Bacia integrando a gestão institucional; (c)

² Cf. Carta de Salvador (www.abrh.org.br acessado em 10 de maio de 2012).

Outorga de direito de uso dos recursos hídricos; cobrança do uso da água; (d) criação de Fundos próprios à gestão dos recursos hídricos.

A lei federal 9.433 de 1997, que viria a regulamentar o artigo constitucional, deve ser compreendida, portanto, não como a origem do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, mas para onde convergem não só as ações locais já desenvolvidas em boa parte do território brasileiro, como as pressões advindas da sociedade civil organizada, representada pela Carta de Foz de Iguaçu, de 1989. Portanto, **a lei federal é ela mesma resultado de um processo descentralizado e participativo**, o que se revela, apesar dos seus elementos comuns, na diversidade da configuração dos sistemas estaduais. Mais do que isso, considerando a precedência das legislações estaduais em relação à lei federal, embora esta seja responsável pela criação legal do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, teve de contemplar na letra da lei iniciativas já desenvolvidas na dimensão dos estados, o que demonstra a relevância destes entes federativos na configuração do que será o Sistema Nacional.

O texto da Lei federal 9.433 de 1997, a chamada Lei das Águas, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ressalta os seguintes aspectos:

- a) **Princípios** (fundamentos): gestão descentralizada e participativa, bem como a bacia hidrográfica como a unidade territorial para implantação do sistema;
- b) **Sistema**: Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Agência Nacional de Águas; Conselhos de Recursos Hídricos dos estados; Comitês de bacia; todos os órgãos dos três entes federados que tenham vínculo com a gestão dos recursos hídricos; as agências de água.
- c) **Instrumentos**: Planos de Recursos Hídricos; enquadramento dos corpos de água em classes (não presente nas legislações estaduais que antecedem à lei federal); outorga do direito de uso, cobrança pelo uso dos recursos hídricos; compensação aos municípios; sistema de informações de recursos hídricos.
- d) **Recursos**: obtidos exclusivamente por meio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, os quais devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foi gerada, mas também em projetos e obras previstos nos Planos de Recursos Hídricos; 7,5% do total arrecadado pode se destinar às despesas de implantação e custeio administrativos dos próprios órgãos e entidades representantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Vale salientar, todavia, que a aprovação da Lei das Águas não significou a completa uniformização das leis estaduais, que continuaram apresentando grandes variações entre si, especialmente no que diz respeito à composição e atribuições dos Comitês de Bacia (Abers,

2010). Por outro lado, é justamente a possibilidade de variação regional que torna o sistema descentralizado atraente e adequado para um país federativo, marcado por diferenças institucionais e territoriais significativas. Esta necessária diversidade, no entanto, precisa ser complementada por ações do plano federal quando a heterogeneidade de situações socioeconômicas e de capacidade de gestão estiver presente nos estados e municípios.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

A pedra angular do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é **a gestão descentralizada a partir da unidade territorial definida pela bacia hidrográfica**. Tendo este conceito como base, podemos ver a seguir o papel dos entes federativos.

Os **municípios** não possuem função direta na gestão do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, embora estejam integrados indiretamente, conforme as legislações estaduais e federais, com variações peculiares a cada estado. Conforme a legislação federal cabe ao poder executivo dos municípios (e do distrito federal) “a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos” (art. 31). A articulação entre as leis de uso do solo e os recursos hídricos – nem sempre presente – parece ser um indicador relevante da participação da gestão municipal na gestão dos recursos hídricos. Ademais, os municípios possuem assento nos comitês de bacia, o ente local por excelência da gestão dos recursos hídricos, tanto naqueles cujo domínio refere-se à União como naqueles de competência dos estados.

Os **estados** tem papel protagonista na elaboração de seus sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Como foi dito anteriormente, a lei federal é posterior a muitas legislações estaduais. Portanto, o sistema não nasce com a Lei de 1997. Ele se institucionaliza, nacionalmente, por meio dela. A lei também confere aos estados relevância dado que os instrumentos de gestão são de sua competência: os planos estaduais de recursos hídricos, a outorga do direito de uso, a cobrança do uso da água.

Conforme a legislação federal, a gestão de uma bacia deve ser do estado quando o domínio for estadual, mas deve ser da União se o domínio for federal. Nesse ponto, vale menção à questão da dominialidade, que é responsável não só pela maneira peculiar com que o sistema se estrutura (o que ficará mais claro quando da discussão sobre a Agência Nacional de Águas), como também pela diversidade no impacto na atuação dos Estados. Neste caso, vale mencionar duas situações diversas presentes na efetivação do sistema: o caso do

Amazonas e o caso do Ceará. No primeiro, as bacias são quase todas federais, estão, portanto, sob domínio da União, a quem cabe a gestão. O estado do Amazonas, por esse motivo, se sente “sem território” pois que as águas sob seu território não podem ser geridas por ele.

No entanto, há que atentar que a implantação do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos na Amazônia é dos mais recentes (2001). Portanto, a questão é se a inviabilidade da gestão no estado não decorre da questão da dominialidade, ou seja, da ausência de política voltada aos recursos hídricos no estado. Comparando com o estado do Ceará, cuja instituição do sistema é uma das primeiras, a dominialidade de umas bacias pertencentes à União não excluiu a participação do estado em sua gestão. Ao contrário, quando da necessidade de instituir o comitê de bacia, o estado tomou a iniciativa de propor o comitê também para a bacia sob o domínio da União, sugerindo formas cooperativas de gestão. Ou seja, a gestão da bacia federal é realizada pelo estado do Ceará em cooperação com a União, mas por iniciativa do Ceará, cuja política voltada ao gerenciamento dos recursos hídricos antecede inclusive o Sistema Nacional e já está institucionalizada/consolidada. Desse modo, **a ação do estado é essencial inclusive para pensar a gestão das bacias mesmo quando sob o domínio federal**. Nos estados em que o sistema ainda não possui implantação efetiva, também a gestão sob domínio federal parece mais enfraquecida.

No âmbito do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, o papel da **União** aparece principalmente em suas áreas de domínio. Nestas, reproduz-se a mesma estrutura de gestão presente para os estados: há Comitês cujos integrantes são os mesmos daqueles dos estados, e está prevista a agência de Águas, assim como nos estados. Neste caso, entretanto, a lei que regulamentou a Agência Nacional de Águas (ANA), de 2000, parece desconsiderado a maneira como o sistema tinha sido desenhado, pois a Agência Nacional de Águas deveria ser o braço executivo da União para os comitês de bacia cujo domínio estivesse sob a União. Na lei 9.984 de 2000, em seu capítulo II, da competência da Agência Nacional de Águas, em todos os artigos é mencionada o “da União” como elemento que restringe a sua atuação, ou seja, ação restrita às bacias sob o domínio da União. Somente o artigo 4º, inciso XVI, faz menção ao auxílio que a ANA pode prestar aos estados no que diz respeito à criação de órgãos gestores dos recursos hídricos. Esses órgãos gestores seriam os braços executivos (as agências de água) dos estados.

Enfim, pode-se dizer que o sistema opera em duas escalas: a escala estadual e a escala federal, mas uma não está claramente subordinada à outra. O que mobiliza a esfera estadual

ou a federal é o domínio sob o qual está a bacia. O mesmo vale para a ANA, que não subordina os estados nem seus órgãos gestores, embora tenha um papel relevante na promoção dos órgãos gestores nos estados em que o sistema ainda não está implantado.

A base do sistema está assentada na articulação entre os Comitês de Bacia e as agências de água, previstas como secretaria executiva dos Comitês de bacia. Eles estão previstos nas legislações estaduais e na legislação federal e são parte integrante do sistema, com caráter fundamental. Por um lado, sugerem inovação na forma de gestão porque são a expressão de uma mudança em relação à unidade territorial sobre a qual a política se aplica, a saber, não o município, mas o território desenhado pela bacia hidrográfica. Por outro, possuem caráter participativo, pois nele tem assento não só os órgãos públicos – representantes dos municípios, do Estado e da União –, mas de usuários e sociedade civil organizada, com mandatos alternados periodicamente. Os discursos em torno dos comitês ressaltam seu caráter participativo, o que de fato está previsto, mas é essencial salientar o caráter executivo que as legislações atribuem aos comitês, aspecto pouco mencionado, mas que pode revelar desentendimento quanto a sua função ou ausência de recursos financeiros necessários a sua viabilização.

Dentre as tarefas executivas de relevância, cumpre ao Comitê de bacia aprovar o Plano de Recursos Hídricos, instrumento previsto tanto na lei federal como nas leis estaduais, responsável pelo planejamento de longo prazo da gestão do sistema, onde devem estar dispostas as diretrizes para o estabelecimento da outorga do direito de uso, bem como os critérios para a cobrança do uso da água. Desta forma, embora não seja atribuição do Comitê deliberar sobre a outorga³ ou sobre a cobrança, por ele passa a aprovação de seu planejamento.

Da mesma forma, cabe às **agências de água** a definição dos valores de cobrança, bem como seus critérios, além de participar da elaboração do próprio Plano de Recursos Hídricos, apoiando técnica e administrativamente o processo decisório e executando os projetos aprovados. Considerando que, conforme a lei federal, as agências de água são constituídas a partir dos Comitês de Bacia e deles são seus braços executivos – secretaria executiva – parece evidente que os Comitês possuem ascendência sobre a elaboração desses mesmos planos. Portanto, tomando por referência a legislação, o planejamento, a execução, a fiscalização

³ A outorga é definida pela União ou pelos Estados e Distrito Federal conforme a domínio da bacia, mas a União pode delegar ao Estado, quando assim convier, mesmo em se tratando de bacia sob domínio da União (art. 14 da lei de 1997), ideia que reforça a mediação relevante do Estado na estruturação do sistema.

(controle) dos Planos de Recursos Hídricos são atribuição dos Comitês de Bacia, cuja atuação não é exclusivamente participativa, mas, mormente, executiva.

As agências de água são o braço executivo do sistema. Todas as ações são desencadeadas por elas, pois são elas as responsáveis pela elaboração do principal instrumento do sistema: o Plano de Recursos Hídricos. Sem que seja viabilizada, o sistema perde em eficiência.

Segundo a lei federal de 1997, as agências de água são demandadas pelos comitês e é preciso que a eles estejam vinculadas. E só podem ser demandadas quando definida a cobrança da água, necessária ao seu financiamento. Portanto, para que a base do sistema funcione, é preciso instituir a cobrança da água e viabilizar a agência das águas. O problema é que, em alguns estados, sobretudo em estados em que há abundância de recursos hídricos, a cobrança da água é impopular e exige enfrentar alguns riscos políticos, a que nem sempre os governos estaduais estão dispostos.

Por fim, a **Agência Nacional de Águas (ANA)** foi criada pela Lei 9.984, de 2000, e é uma agência com a função de reguladora do uso da água dos corpos hídricos de domínio da União e, somada a essa, tem também a função de coordenar a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

III. Olhando a política por dentro: a visão dos atores

A visão dos atores que participam do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos será analisada aqui por temas. Seus nomes não serão citados, porque eles pediram confidencialidade para poder falar mais abertamente. Foram entrevistados 37 atores centrais deste setor, que atuam no Governo Federal, em estados da Federação, em municípios, em organizações não-governamentais, em universidades, em empresas tomadas como usuárias do serviço de água e em movimentos sociais. Optou-se por não separar as opiniões em termos de tipos de atores, mas sim em relação aos tópicos que abordam.

(a) O marco institucional-legal

A maior parte dos entrevistados apontou para o fato de que as leis que criaram o sistema de gestão dos recursos hídricos no país são modernas, avançadas, dado que contam com duas características inovadoras em termos de gestão de políticas públicas: descentralização e participação popular. Outras políticas públicas também contaram com essas bases de sustentação no pós-1988, mas em nenhum caso existe uma estrutura que **ultrapassa os limites territoriais dos estados e municípios**: a participação e a gestão descentralizada são

constrangidas pelos limites geográficos das divisões político-administrativas, o que não ocorre no caso dos recursos hídricos, justamente em função da instituição dos Comitês de Bacias.

Outro aspecto apontado é a importância da legislação em termos de educação social, pois a legislação e a consequente institucionalização dos comitês, com participação da sociedade civil, gerou uma **maior conscientização da sociedade para com a questão dos recursos hídricos**. Nesse sentido, um dos entrevistados apontou para a importância do marco legal para *“internalização do uso da água pela sociedade de uma forma mais ampla.”*

Assim, para além da conscientização sobre o uso da água, a normatização enfatiza, via comitês, a importância da participação social:

O Sistema [Nacional de Recursos Hídricos] gerou motivação para participar em múltiplos atores: governos, setor empresarial (indústria principalmente) sociedade civil, numa área que não tinha tanta tradição de participação, como a Saúde. Isso é que é importante.

Por outro lado, a legislação não foi suficiente para equacionar alguns problemas, particularmente no que se refere ao próprio marco legal e também no que tange à criação de um sistema articulado de governança federativa. Dentre eles merece menção a subutilização de alguns dos instrumentos de gestão previsto na lei, em especial a cobrança pelo uso da água, **que ainda não é realidade na maior parte do país** e no qual foi colocada toda a expectativa de sustentabilidade financeira dos comitês. Uma fala resume bem esta visão:

A cobrança não está dando os resultados esperados, porque os recursos arrecadados não são suficientes para recuperação da bacia e não existe um entendimento deste recurso como contrapartida para conseguir empréstimos, financiamento, etc.

Outro aspecto problemático no **marco legal foi que ele não criou nenhum instrumento de controle da gestão do uso do solo**, de responsabilidade municipal, vinculando a gestão dos recursos hídricos ao ordenamento de uso do solo, aos planos diretores municipais. Assim, sugerem as afirmações dos entrevistados, *“os problemas da água que são relacionados à gestão e uso do solo continuam sendo gerenciados em outras arenas [que não às relacionadas aos recursos hídricos]”*.

Ainda em termos de debilidades da legislação, foi apontada a sua fragilidade para lidar com **a questão da qualidade da água**, através do instrumento de enquadramento de corpos d'água, que alguns consideram tão frágil quanto a cobrança: *“A lei conseguiu garantir o monitoramento da quantidade de recursos hídricos, mas não sobre a qualidade, que é hoje o maior problema do estado”*.

A despeito das críticas, na visão dos entrevistados o sistema avançou, principalmente em termos de **construção institucional**, uma vez que pela primeira vez se tentou montar um

sistema que efetivamente leva em conta a descentralização e a participação social, além de ter problematizado mais – ainda que não resolvido – o sentido sistêmico da gestão da Água.

(b) Financiamento

Um dos aspectos quase consensual entre os atores entrevistados quanto aos avanços e entraves encontrados na implementação da política foi a **dificuldade de se instituir os instrumentos de cobrança pelo uso da água**, aspecto central no que diz respeito ao financiamento dos comitês. Alguns estados, como São Paulo, já instituíram a cobrança em algumas bacias, mas isso não se aplica a maioria dos estados.

Além disso, os atores apontam para o fato de que **os recursos gerados pela cobrança são insuficientes para a gestão dos recursos hídricos**, principalmente em função do fato de que quem decide sobre a definição do valor cobrado são justamente aqueles que terão que pagar por ela.

A percepção acerca da escassez de recursos, entretanto, não é regra. Pelo fato de alguns estados utilizarem o recurso advindo dos *royalties* ou de compensação por áreas alagadas por hidrelétricas para financiamento do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, diferentes atores apontaram para a **existência de recursos suficientes, mas mal utilizados**, ou por falta de coordenação com as demais políticas, ou por falta de capacidade técnica para a apresentação de projetos, ou ainda pela ausência de um modelo de gestão adequado. Portanto, nem sempre há um problema de recursos, mas quase sempre há um problema de eficiência e efetividade.

(c) Relações intergovernamentais

Na gestão dos recursos hídricos, a ANA é **apontada como um órgão com um papel tênue na política**, muito em função da não priorização da política de recursos hídricos pelo Governo Federal, segundo alguns atores. Ela poderia, para esses atores, ter um papel mais ativo no sentido de **promover a capacitação e dar maior suporte técnico a estados e municípios**: *“A União teria o papel de ajudar os Estados e Municípios no processo de capacitação para que possam obter mais recursos e desenvolver seus projetos”*.

O **Ministério do Meio Ambiente é também um ator pouco presente na política**, não apenas, mas também em função da escassez de recursos, especialmente para os recursos hídricos. Ainda sobre o Ministério do Meio Ambiente, surgiu no discurso dos atores a necessidade de a política de recursos hídricos desse Ministério se coadunar mais com a política do Ministério da Integração Nacional, o que não ocorre atualmente.

Os estados têm papel central na política de recursos hídricos, dado que a eles compete a dominialidade das águas, com exceção das bacias interestaduais. No entanto, **as atuações estaduais são muito heterogêneas**, reproduzindo em parte a própria desigualdade federativa, mas também representando a importância que a política de Recursos Hídricos tem em cada um deles. *“Alguns estados estão evoluindo e outros ‘involuindo’”*, conforme afirmou um dos entrevistados.

Somado a isso, embora seja percebido como o ator mais relevante para a articulação dos municípios na gestão dos recursos hídricos, **os estados não têm contribuído no assessoramento aos municípios:**

O estado é ator mais importante. Se não houver estados fortes nesta questão, não avança. O estado também tem o grande papel de agregar os municípios no sistema, que é um ator importante, mas ausente nessa discussão.

Para alguns dos entrevistados, **os municípios são subutilizados no sistema**, o qual *“não conseguiu se vender para os municípios, que poderiam ser os responsáveis pela outorga pelo uso da água. Não tem sentido a ANA mandar gente lá de Brasília para isso”*. Assim, apontaram para a possibilidade de a ANA criar **convênios com os municípios para que eles cuidem da outorga pelo uso da água**, já que são eles que podem acompanhar se a água está sendo de fato utilizada adequadamente.

Municípios deveriam ser os agentes da implementação de políticas públicas visando à preservação dos recursos hídricos, lembrando que são responsáveis pelo destino do esgoto doméstico do seu território e pelo abastecimento de água, em sua maioria.

Outro aspecto enfatizado quanto à participação dos municípios no sistema é o da **baixa capacidade técnica de muitos municípios**, ainda que pese o fato de que não possuem competência constitucional na gestão dos recursos hídricos.

Sem o estado, os municípios pequenos não conseguem se articular para a gestão dos recursos hídricos. Como eles não possuem técnicos capacitados, já que as discussões envolvem um conhecimento técnico muito específico e sofisticado, as discussões no âmbito do comitê andam menos do que deveriam e poderiam. Nesse cenário, acabam predominando os interesses dos usuários mais fortes e organizados.

Não apenas a ausência de capacidade técnica dificulta a participação mais ativa dos municípios nos comitês. Outro aspecto salientado é o fato de que **os comitês não possuem capilaridade em municípios mais distantes**. No Ceará, onde as reuniões dos comitês acontecem na capital, criaram comissões gestoras locais, com vistas a aumentar a capilaridade do sistema, alcançando os municípios mais distantes da capital e/ou menores.

Em que pese as dificuldades dos municípios, especialmente dos menores, compete a eles a **gestão do uso do solo**, com impactos sobre os recursos hídricos. Assim, salientam os

entrevistados a necessidade de adequação dos planos diretores municipais aos planos de bacia.

Não obstante a importância dos municípios no tocante à gestão da ocupação e uso do solo, é preciso sempre lembrar que **a gestão dos recursos hídricos deve ser regional, e não local.**

Enfim, quanto à cooperação intergovernamental, é consensual entre os atores o fato de que **a gestão dos recursos hídricos deve ser, necessariamente, cooperativa entre os níveis de governo.** Entretanto, esta não é a realidade no país, como aponta um discurso emblemático:

As relações intergovernamentais nem sempre são cooperativas, senão já haveria um pacto federativo pela água há muito tempo, mas [não são cooperativas] muito por conta de uma fragilidade federativa.

Por outro lado, alguns atores apontaram para o fato de que estão aumentando as **experiências de cooperação intergovernamental.**

Parece que houve a percepção de que as políticas de Governo no nível federal só serão implementadas com a participação dos estados e as políticas estaduais só funcionarão se houver o fortalecimento para a participação municipal.

(d) Participação social e *accountability*

Um dos aspectos mais apontados pelos atores entrevistados é o fato de que **a participação social está burocratizada em excesso**, em muitos casos apenas com o intuito de cumprir uma obrigação legal, sem o envolvimento necessário com a política e com as discussões que são feitas nos comitês.

Para que a sociedade civil participe é necessário maior divulgação. Se as grandes ONGs não estão interessadas em participar dos Comitês, as pequenas não têm condições de participar”.

“A sociedade civil não está suficientemente organizada, para isso o Estado precisa assumir o papel indutor desse processo. O Estado precisa fomentar a participação de todos.

E, pelas falas, pode-se perceber que a qualificação da sociedade civil passa pela educação e conscientização sobre, por um lado, a **importância que a sociedade civil têm nos processos participativos** e, por outro, na **importância do tema da água e da necessidade de preservação dos recursos hídricos.**

A sociedade civil não está envolvida com essa discussão, está envolvida em discussões como poluição dos grandes rios, como o Tietê, mas o envolvimento maior na questão dos Recursos Hídrico como um todo não. A ideia de que a água não acaba nunca distancia a sociedade dessa discussão.

Todavia, apesar das dificuldades encontradas para a participação da sociedade civil, não deixa de ser reconhecida a sua **importância para o funcionamento do sistema:**

(...) é graças a sociedade civil que as coisas funcionam. Em Santa Catarina os comitês nasceram de baixo pra cima, a sociedade civil procurou o governo para criar o comitê. Ela tem participado muito da discussão. É o que tem sustentado e levado pra frente, apesar da centralização de poder.

(e) Capacidade técnica das burocracias

No que tange às capacidades das burocracias, percebe-se claramente a dificuldade de estados e municípios em lidar com a gestão dos recursos hídricos, para o que são necessários **profissionais qualificados e permanentes**, o que não é realidade na maior parte do país:

Nos municípios, o quadro é bastante complicado, em função da carência de pessoal qualificado para o acompanhamento da política de recursos hídricos, licenciamento ambiental e discussões dos rumos da política. Por outro lado, o governo federal conta com uma burocracia muito qualificada.

Sobre a **política de capacitação do sistema**, existe uma fraca capacitação técnica voltada para a burocracia: *“A ANA tem preocupação em qualificar os gestores, mas pela ausência de prioridade nos estados, há poucos gestores capacitados nas secretarias, sendo reféns de um quadro reduzido; os estados tendem a priorizar as áreas de maior visibilidade política.”*

(f) Lugar da política na agenda das políticas públicas

A grande maioria dos entrevistados apontou para o fato de que **a política de recursos hídricos não é prioritária no país**, nem quando comparada com as demais políticas públicas, nem quando observada dentro da área de meio ambiente propriamente dita, apesar dos avanços gerados pela institucionalização do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Neste sentido, também aparece, entre os entrevistados, a importância de ver a Política de Recursos Hídricos como transversal às outras políticas:

Outras políticas públicas avançaram muito mais do que a de recursos hídricos. Isso porque a questão ambiental ainda não é percebida pela sociedade como uma questão imediata e menos ainda o é a questão dos recursos hídricos em seus vários aspectos – qualidade da água, problemas gerados pela ocupação desordenada de áreas de mananciais etc..

É unânime a visão dos atores de que a política de recursos hídricos não é priorizada pelos governos dos diferentes níveis, o que certamente ajuda a explicar as dificuldades que o desenvolvimento do sistema nacional vem enfrentando para a efetiva gestão descentralizada e participativa.

Considerações Finais

A análise do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, a partir de sua trajetória e funcionamento institucional, bem como pela visão de atores estratégicos, se acrescida dos estudos sobre outros sistemas de políticas públicas brasileiras (Cf. ABRUCIO, FRANZESE & SANO, 2010), nos levaria, de forma resumida, a colocar os seguintes aspectos como pontos que devem ser levados em conta para melhorar a governança do setor:

- (a) O modelo institucional vai além da necessária Lei geral do sistema, envolvendo ainda a **renovação e o aperfeiçoamento legislativo constante do modelo**, bem como deve ter um papel importante o órgão regulador para garantir a efetividade do arcabouço legal;
- (b) A ideia de sistema envolve não só um aparato normativo, mas sobretudo a montagem constante de uma **coalizão de apoio**;
- (c) É preciso ter **bases financeiras estáveis** e a participação, em maior ou menor grau, dos três níveis de governo neste processo, mormente a União, que deve ter poder de equalização de condições para os entes e suas políticas;
- (d) A **capacitação da burocracia subnacional** é fundamental para o sucesso dos sistemas de políticas públicas. Estes atores são fundamentais para o bom desempenho de estados e municípios;
- (e) O desenvolvimento da **articulação intersetorial** é peça-chave para o sucesso das políticas de Recursos Hídricos;
- (f) A criação de uma **gestão baseada em metas e indicadores** é essencial num sistema de Governança Pública. Mas para que isso ocorra é preciso mudar a lógica dos atores do sistema, reorientando seu comportamento em prol da busca dos resultados;
- (g) Devem funcionar fóruns federativos tais quais **arenas horizontais e verticais de articulação dos níveis de governos**, seja para aumentar a legitimidade das políticas, seja para aumentar a cooperação federativa, seja ainda para garantir um bom fluxo da formulação à implementação;
- (h) Os **estados devem assumir mais fortemente um papel de coordenação** das políticas públicas, criando um novo tipo de relacionamento com os municípios;
- (i) Do mesmo modo, os **governos locais devem ser auxiliados** no processo de reforço de suas capacidades institucionais na área de Recursos Hídricos e no que tange ao capital social de seus cidadãos;

- (j) A **União** deve se preparar para exercer as funções de formulador de planos nacionais – com a participação dos outros níveis de governo –, de indutor de transformações institucionais no plano subnacional, de financiador para garantir condições básicas às políticas e para reduzir a desigualdade entre os entes, articulando ações com estados e municípios;
- (k) Os governos devem desenvolver capacidades de **articulação com a sociedade** e de pedagogia cidadã, para melhorar o processo de participação social;

Tais mudanças e aperfeiçoamentos poderiam consolidar uma boa governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, dando-lhe um caráter efetivamente sistêmico, de modo a fazê-lo mais compatível com os enormes desafios que tem pela frente.

Bibliografia

ABERS, Rebecca (Org.). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010. v. 1. 246p .

_____ e Jorge, Karina. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados?. *Ambiente e Sociedade* (Campinas), São Paulo, v. 8, n.2, p. 99-124, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz, FRANZESE, Cibele & SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In CUNHA, Alexandre dos Santos, MEDEIROS, Bernardo Abreu de & AQUINO, Luseni Cordeiro de (orgs.). *Estado Instituições e Democracia: República* (volume 1). Ipea. Brasília, 2010.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, jun, 2005.

OLIVEIRA, Vanessa. “O municipalismo brasileiro e a gestão local de políticas sociais: o caso da saúde”. Tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da USP, 2007.

WWF-Brasil Reflexões e Dicas: para acompanhar a implementação do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil, Brasília, 2005.