

# ARTICULAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS ESTADUAIS E O FEDERAL NAS BACIAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO: buscando respostas na União Européia

*Maria Manuela Martins Alves Moreira<sup>1</sup> & Celina Xavier de Mendonça<sup>2</sup>*

**RESUMO** – O funcionamento do Sistema Nacional de Recursos Hídricos pressupõe a prática de negociação entre seus membros. Entretanto, mesmo dentro do poder público, essa negociação é dificultada pela própria organização do Estado brasileiro e pelos arranjos institucionais vigentes. O trabalho pretende avaliar a contribuição do modelo de articulação, entre os estados parte, adotado pela União Européia, analisar como esse arranjo definiu a Diretiva Quadro da Água (2000) e discutir sua aplicabilidade ao SINGREH.

**ABSTRACT** - The National System of Hydric Resources assumes that negotiation practices take place between its members. However, even inside the civil service such negotiation gets difficult due to the very own organization of the Brazilian state and to institutional arrangements which are in force. This work is intended to evaluate the contribution of the articulation model between the member states adopted by the European Union and analyze how such arrangement allowed the definition of the European Water Framework Directive (2000) besides debating its potential use by SINGREH.

**Palavras-chave:** SINGREH, Arranjo institucional, Diretiva Européia da Água

1 – Consultora na Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRHU/MMA  
E-mail: [manuelamam@gmail.com](mailto:manuelamam@gmail.com)

2 – Assessora Técnica de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. E-mail: [cexmend@uol.com.br](mailto:cexmend@uol.com.br)

# 1. ARTICULAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS ESTADUAIS E O FEDERAL NAS BACIAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO: buscando respostas na União Européia

## 1.1 – Introdução

O processo de construção da União Européia desperta, desde seu início, o interesse de países de outras regiões, tendo se tornado um referencial único. No caso do Brasil, esse interesse se justifica pelas dimensões geográficas, pelas diferenças marcantes entre os países membros da UE, mas, principalmente, pelos caminhos buscados para a convivência entre os diferentes níveis de poder, ou seja, o equilíbrio entre poderes e competências, necessário em todas as organizações federadas. Esse equilíbrio é essencial para a eficiência e eficácia na proposição e implementação das políticas públicas. Assim, apesar das diferenças, os mecanismos construídos pela União Européia se transformam em paradigmas para a solução de problemas de articulação interinstitucional. No caso do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH – a Diretiva Européia da Água pode ser uma inspiração interessante.

### 1.1. Organização da União Européia

*“A UE consiste, essencialmente, num tratado de adesão voluntária entre Estados soberanos que entendem partilhar algumas dimensões da sua soberania» (Correia, 2004).*

A construção da UE começou em 1950, com o acordo, entre seis países, que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço. Em vista dos bons resultados dessa iniciativa, partiu-se para um segundo acordo: Comunidade Européia de Defesa. Em 1957 foi assinado o Tratado de Roma, criando a Comunidade Econômica Européia, instituindo mecanismos de tomada de decisão que permitem uma visão comunitária, preservando os interesses nacionais. Somente em 1973 houve aumento no número de países membros da Comunidade. Desse ano em diante, foram montadas condições que permitiram, em 1994, a assinatura do Tratado de Maastricht, que efetivamente deu origem à União Européia, formalizando instâncias decisórias como o Conselho e o Parlamento.

A partir desse Tratado dois princípios orientam as tomadas de decisão da UE:

- o princípio da subsidiariedade e
- o princípio da proporcionalidade.

A proporcionalidade é estabelecida segundo a importância econômica do Estado membro. Assim o Conselho da União Européia tem 345 votos, sendo que, por exemplo, a França tem 29 votos e Malta tem 3.

Já o princípio da subsidiariedade estabelece que alguns temas só poderão ser debatidos e terem regras definidas na UE após consulta às comunidades dos Estados membros. Para tal, foram estabelecidas normas específicas.

A organização político-administrativa da UE, atualmente em funcionamento, é a seguinte:

- Conselho Europeu ou Cimeira Européia – reúne os chefes de Estado e de governo, não tem função legislativa, mas decide temas chave. Determina as orientações políticas da UE. Além dos chefes de estado, suas reuniões têm a participação também do Presidente da Comissão Européia. A presidência da reunião do Conselho é realizada pelo presidente do Conselho da União Européia. O discurso de abertura é realizado pelo presidente do Parlamento, apresentando a posição do legislativo sobre as questões da pauta. O Conselho reúne-se a cada seis meses. No entanto, no sentido jurídico do termo, esse Conselho não é uma instituição da UE.

- Parlamento Europeu - é a assembléia parlamentar, eleita por sufrágio universal direto pelos cidadãos de cada país que compõe a União Européia (o voto não é obrigatório nesses países). Atualmente tem 785 deputados. Nesse parlamento, as bancadas não se reúnem por partidos nem por país, mas por afinidade política. Há sete grupos políticos, inclusive o grupo dos deputados que não se insere em nenhum dos outros seis grupos. O poder do Parlamento vem crescendo paulatinamente desde 1957 e, atualmente, ele discute o orçamento da UE, podendo, inclusive recusar a proposta a ele apresentada. Ele trabalha em coordenação com o Conselho e a Comissão, ou seja, há uma co-participação entre o executivo e o legislativo na tomada de decisões. Nesse ponto, o “governo europeu” segue o modelo parlamentarista, tal qual o dos estados que o compõe,
- Conselho da União Européia - é o principal órgão de tomada de decisão na UE, é a expressão da vontade dos Estados membros por meio de seus governos. Representa os 27 Governos dos Estados membros, e é composto por ministros. O Conselho toma diferentes formas, de acordo com o espectro das questões a serem analisadas: política externa, agricultura, educação, etc. Exerce o poder legislativo em conjunto com o Parlamento, assim como a autoridade orçamentária. A presidência do Conselho é rotativa entre os Estados membros. Um Comitê (COREPER) composto de representantes permanentes dos Estados membros secretaria o Conselho. As decisões são tomadas com base na maioria simples, ou maioria qualificada – 74% dos votos, ou unanimidade, dependendo do assunto em análise.
- Comissão Européia - instituição politicamente independente que representa e defende os interesses da União como um todo, propõe a legislação, as políticas e os programas de ação, e é responsável pela execução das decisões do Parlamento e do Conselho. É o órgão com poder executivo e de iniciativa. Reúne-se uma vez por semana. Seus membros são definidos pelo Conselho, por maioria qualificada, e aprovados pelo Parlamento, tem mandato de cinco anos, composta por 27 pessoas indicadas pelos governos dos Estados membros da UE. Cada comissário é responsável por um tema bem específico, como pesca, transportes, etc. A Comissão é o motor do sistema institucional da UE. Supervisiona a aplicação da legislação e do orçamento.
- Tribunal de Justiça da União Européia - garante a conformidade com a legislação da União, uma vez que os Estados-membros estão judicialmente sujeitos a ele.
- Tribunal de Contas Europeu - controla a legalidade e a regularidade da gestão do orçamento da UE.

Há, ainda, um Comitê das Regiões, que representa os interesses das coletividades e é composto por 344 representantes de coletividades locais e regionais, nomeados por unanimidade pelo Conselho, com base em proposta dos Estados membros. Os representantes propostos devem possuir mandato eleitoral e detêm responsabilidade política perante uma assembléia eleita. Estes não estão vinculados por um mandato imperativo com a região da qual provêm, e suas funções visam o interesse geral da Comunidade. Já a participação do setor produtivo se dá por meio do CESE – Comitê Econômico e Social Europeu.

Assim, a União Européia UE tem um modelo híbrido de governo: o Conselho é o representante dos Estados, o Parlamento representa os cidadãos e a Comissão executa e também propõe ações. Esse modelo é uma chave para a luta de influências entre as três instituições européias: o Parlamento, a Comissão e o Conselho.

É importante considerar que a formação da UE está em processo e que o mesmo tem problemas. Cabe lembrar a derrota da proposta da Constituição em alguns países, como França e Holanda. Os cidadãos europeus demonstram descontentamento com algumas decisões e não estão se sentindo representados. Além disso, há fortes indícios que a UE é uma união de governos, estando ainda longe de ser uma união de nações.

A compreensão da estrutura e do funcionamento do governo da EU é fundamental para que se possa avaliar o processo de construção da Diretiva Européia da Água.

## 1.2 O SINGREH

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos nasceu sob a concepção da partilha de decisões com a sociedade civil, da bacia hidrográfica como “locus” de gestão e da priorização dos instrumentos de planejamento para a tomada de decisões. O Sistema proposto tem, como base de seu funcionamento, a negociação entre seus diferentes membros.

Para tanto, a Lei 9433/97 instituiu colegiados decisórios que assumem, pelas suas atribuições, o papel de órgãos de estado. Desses colegiados devem participar representantes dos governos, dos usuários econômicos da água e da sociedade civil. Em tese, os colegiados devem decidir, no nível da bacia hidrográfica, as prioridades do uso dos recursos hídricos da bacia – assumindo, portanto, a visão da água como recurso limitado – e as prioridades de uso dos recursos financeiros disponíveis. Essas decisões são o cerne do resultado de um processo de negociação, que se convencionou chamar de “Plano de Bacia”.

Os principais problemas da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, objeto prioritário do Sistema, podem ser resumidos:

I – O “locus” de gestão, a bacia hidrográfica, conflita com a divisão administrativa do país;

II – Pela Constituição, o Brasil é uma República Federativa. Na prática, o limite das atribuições entre os entes federados é mal definido.

III – Ainda no capítulo da organização do Estado, são três os entes federados: União, estados e Municípios. Entretanto, a dominialidade da água é privilégio apenas da União e dos estados, enquanto que o poder concedente dos serviços de abastecimento de água pertence aos municípios.

IV – O Sistema se propõe descentralizado e participativo. Entra em choque, portanto, com a tradição histórica do Estado Brasileiro, centralizador e autoritário. Essa tradição é consubstanciada nas normas do Direito Administrativo Público, herança francesa, até o momento não adaptadas às diretrizes para as políticas públicas estabelecidas pela Constituição Federal de 88.

V – A partilha de decisões sobre políticas públicas é parte de um aprendizado ainda não totalmente aceito pelos técnicos dos órgãos públicos, que têm dificuldade de aceitar o poder paritário entre os membros dos colegiados.

VI – De modo geral, uma vez que os governos tendem a desconsiderar as decisões dos colegiados, os representantes indicados são pessoas sem poder de internalizar, em seus órgãos de origem, as decisões de que participaram. Do mesmo modo, não são capazes de representar, de modo real, os interesses de seus órgãos.

VII – Dentro do mesmo nível de governo, há divergências entre os diferentes órgãos, cabendo a decisão àquele possuidor de maior orçamento ou poder político. Essas diferenças não são resolvidas previamente às reuniões dos colegiados.

VIII – Há falhas de comunicação entre representantes e representados, comprometendo a legitimidade política dos colegiados.

Assim, percebe-se a fragilidade política dos colegiados do Sistema de Recursos Hídricos.

Em que pese o fato de estarmos em processo, há necessidade de construir mecanismos que atenuem as causas dessas fragilidades.

Sintetizando, podemos dizer que a semelhança entre o que acontece entre a UE e o SINGREH são perceptíveis em três aspectos: (i) a noção de que é um processo em construção; (ii) uma elite participa das definições e dos processos, mas a representação da sociedade e até mesmo das instituições governamentais ainda não é efetiva; (iii) a ausência de comunicação entre representantes e representados nos diferentes colegiados.

## 1.3 A Diretiva Quadro da Água

Desde a década de 70, a UE vem estabelecendo padrões e normas relacionados ao meio ambiente e aos recursos hídricos, relativas tanto às águas superficiais quanto às subterrâneas. Essas normas vêm se reproduzindo de maneira dispersa, sem uma diretriz central bem clara, ou seja, a legislação sobre o tema na União Européia, até o ano de 2000 era pontual, visando normalizar pontos específicos.

Essas diversas diretivas podem ser divididas em duas classes: na primeira, mais geral, são definidos padrões para controlar a poluição hídrica de substâncias perigosas; a segunda, mais específica, tem por objetivo definir padrões de qualidade ambiental no meio aquático.

*“O Conselho, em 25 de Junho de 1996, o Comité das Regiões, em 19 de Setembro de 1996, o Comité Económico e Social, em 26 de Setembro de 1996, e o Parlamento Europeu, em 23 de Outubro de 1996, solicitaram à Comissão a apresentação de uma proposta de directiva do Conselho que estabelecesse o quadro para uma política europeia no domínio das águas.»*

Ou seja, em 1995, por demanda conjunta das várias instituições que compõem a UE, foram iniciadas as tratativas para o estabelecimento de uma diretriz, uma política, de água, comum para o território da UE. Finalmente, em 2000, o Parlamento e o Conselho aceitaram o texto articulado pela Comissão para melhorar a qualidade da água nos Estados membros. A Diretiva adotada não revoga automaticamente as diretivas anteriores, mas prevê um cronograma para a entrada em vigor da atual diretiva, com vistas a possibilitar a adaptação dos Estados membros.

Os objetivos debatidos na Comissão para a DQA foram:

- Proteção ambiental;
- Fornecimento de água potável às populações;
- Fornecimento de água para outras utilizações comerciais;
- Redução das conseqüências de enchentes e secas.

Esse último objetivo foi retirado da DQA durante o processo de negociação do texto, porque, na época, entendeu-se que o problema de secas e enchentes era algo específico a ser tratado pelos países em seus territórios. Atualmente, esse objetivo voltou a ser discutido no âmbito da UE.

Observe-se que o objetivo “Proteção ambiental” está mencionado como o primeiro, pois, se este for alcançado, acredita-se que os outros também o serão. Também o respeito ao ciclo hidrológico e a integração com o ambiente são claramente estabelecidos desde os “Considerandos” da DQA:

*“O objectivo de alcançar um bom estado das águas deverá ser prosseguido para cada bacia hidrográfica, de modo a que as medidas relativas às águas de superfície e subterrâneas que pertençam ao mesmo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico sejam coordenadas.”*

O Parlamento incluiu mais dois objetivos nessa diretriz:

- Redução das descargas de substâncias prioritárias
- Diminuição específica da poluição antropogênica das águas subterrâneas

Além disso, a DQA indica a necessidade de visar também a proteção da água do mar – já que esta, em grande parte, depende do que vem das águas interiores – e o respeito aos acordos internacionais. É também, freqüentemente mencionada a ligação entre as águas superficiais, subterrâneas e costeiras, assim como o impacto das ações nos três sistemas.

Segundo Bernard (2002), pode-se dividir a DQA em sete partes, para melhor a compreender:

- Objetivos: onde são estabelecidas as linhas mestras, a definição da bacia hidrográfica como a área especial a ser considerada, com especial atenção às denominadas “bacias internacionais”;
- Inventário: identificação das bacias e regiões hidrográficas assim como a sua caracterização ambiental, identificação de áreas especiais a serem protegidas. Nesse inventário também devem ser identificados as áreas de captação de água para abastecimento da população, com as respectivas normas;
- Instrumentos: define como instrumentos básicos o monitoramento do estado do ambiente natural; a cobrança pelo uso da água; assim como estabelece orientações para o enquadramento dos corpos d’água;
- Programa: divide a UE em eco-regiões aquáticas e estabelece as medidas necessárias para cada região hidrográfica responder ao objetivo, a maioria relacionada aos instrumentos mencionados;
- Projetos: definição do processo de planejamento e da participação social local na definição desse planejamento e projetos correspondentes;



- Especificidades: estes últimos artigos visam principalmente atender os objetivos identificados pelo Parlamento, ou seja, estratégias para eliminar as substâncias consideradas prioritárias e evitar a poluição das águas subterrâneas, ou recuperar as que já tiverem sido poluídas.
- Providências finais: especifica a criação de um grupo relacionado à Comissão para acompanhar a implementação, com definição de relatórios periódicos. Faz relação às diretivas já existentes e por último refere-se às penalizações que os Estados membros podem sofrer se não respeitarem o cronograma definidos nas diversas fases de implantação da Diretiva.

A Diretiva Européia é considerada ambiciosa, pois visa recuperar a boa qualidade ecológica da água em uma região densamente ocupada há muitos séculos. No entanto, Correia (2004) esclarece:

*«A razão que leva à formulação deste objectivo é, não apenas o valor que é atribuído à ecologia em si mesma, mas sobretudo porque esta é a única forma de garantir a satisfação de todas as necessidades de água numa lógica de longo prazo. Aquilo que parece ser uma atitude ecocêntrica radical é, afinal, uma atitude essencialmente antropocêntrica perspectivada no longo prazo.»*

### 1.3.1. Análise geral sobre a Diretiva Quadro da Água

Correia, que em 2000 foi responsável pelas negociações dessa Diretiva no âmbito da UE, considera que:

*“O que é particularmente interessante nesta Directiva é que ela pretende definir linhas de rumo e objectivos comuns para a gestão da água que se ajustem a realidades tão diversas e contrastantes como as zonas árticas da Lapónia, no norte da Finlândia, ou as ilhas semi-áridas de Chipre ou Malta, no mar Mediterrâneo. Em síntese, pode afirmar-se que o que está em causa é aplicar soluções diferentes a problemas comuns e implementar soluções comuns em realidades muito diferentes (Correia, 2003a).”*

*“O objectivo central da Directiva-Quadro consiste em alcançar uma boa qualidade da água em todo o território da UE. O conceito de boa qualidade da água afasta-se dos conceitos tradicionais baseados em parâmetros físicos, químicos ou mesmo biológicos, para colocar no centro das preocupações a qualidade ecológica das massas de água. Como já foi referido, este objectivo central, para além de dar satisfação às exigências ambientais de largos sectores das sociedades europeias, é encarado como uma garantia transgeracional de dispor a longo prazo de água para satisfazer todas as necessidades humanas.”*

*“Para alcançar os objectivos da Directiva, estabelecem-se um conjunto de orientações e de valores de referência, deixando a cada Estado-membro da UE a obrigação de definir no detalhe as soluções institucionais e legislativas que pretende adoptar”*

Já Barraqué destaca, como inovador e um dos principais pilares dessa Diretiva, a participação da sociedade tanto na definição das ações quanto no acompanhamento da sua implementação por meio de informações sobre o monitoramento das águas.

Esse pesquisador reconhece três grandes eixos na Diretiva: ambiental, econômico e ético (este relacionado principalmente com a participação social).

Barraqué também identificou, em 2001, seis grandes problemas que precisam ser resolvidos para a implantação dessa diretiva:

- Como agrupar os rios e os meios aquáticos – águas subterrâneas – em regiões hidrográficas, qual a escala que está sendo adotada? Como fazer com bacias hidrográficas que já têm seus comitês, mas são afluentes de rios internacionais?
- Qual a referência básica a ser adotada para que se possa classificar «boa qualidade ecológica», e como considerar o custo para a obtenção desse objetivo;
- A precificação é difícil visto, principalmente, o hábito da utilização da subvenção;

- A participação social também é questionada pelo autor, pois acredita que apresentar informações sobre o estado dos meios aquáticos pode vir a criar reações em alguns segmentos da sociedade;
- Quais os impactos que causarão as medidas para redução das substâncias tóxicas e até mesmo os cuidados impostos para o uso da água subterrânea;
- Outro ponto sobre as águas subterrâneas é como obrigar o usuário dessas águas a implantar as medidas, já que em alguns países a água subterrânea é propriedade vinculada à da terra.

Na parte operacional o que se destaca nessa diretiva como inspiração para uma proposta para o Brasil, é o seguinte:

- Identificação de cada passo a ser dado para sua implantação, definindo inclusive um cronograma;
- Definição da relação desta Diretiva com as outras previamente estabelecidas;
- Identificação da forma de acompanhamento da implantação da Diretiva e das penalidades para seu descumprimento.

Esta última característica apresentada, na fase do monitoramento da implementação da Diretiva, significa na verdade um compromisso político dos Estados signatários com os termos da DQA. Essa é uma prática na UE, todas as Diretivas incluem penalidades para quem não as cumprem. A introdução desse mecanismo em algumas legislações brasileiras, principalmente naquelas relacionadas à área ambiental, poderia contribuir muito para sua aplicação.

### 1.3.2 Comparações com a Política Brasileira da Água

- 1- Devido à diversidade ambiental, cultural e sócio econômica o planejamento e as ações que devem ser realizadas, para conservar o meio aquático, têm que ser definidas localmente, por tanto, “... *As decisões deverão ser tomadas tão próximo quanto possível dos locais em que a água é efectivamente utilizada ou afectada. Deve ser dada prioridade a acções da responsabilidade dos Estados-Membros, através da elaboração de programas de medidas que sejam ajustados às condições existentes a nível regional ou local.*”. Ou seja, o princípio da subsidiariedade também aplicado no Brasil;
- 2- A necessidade básica de que as ações sejam articuladas e a participação social seja efetiva também foi destaque: “*O êxito da presente directiva depende da estreita cooperação e de uma acção coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos utentes.*”. A legislação brasileira indica formalmente que essa participação se dá principalmente por meio da formação institucional de colegiados.
- 3- A noção de transversalidade da água em todas as atividades humanas e a necessidade, portanto, de integrar as políticas dessas atividades também foi destacado: “*É necessário continuar a integrar a protecção e a gestão sustentável da água noutras políticas comunitárias, como as políticas energética, de transportes, agrícola, das pescas, regional e turística.*”. Essa transversalidade também é apontada no Plano Nacional de Recursos Hídricos como uma de suas diretrizes básicas.
- 4- Como consta nas Diretrizes da Lei n° 9.433/97, no Brasil, a Diretiva também se preocupa com a integração da gestão das águas com a região costeira: “*Uma política da água eficaz e coerente deve ter em conta a vulnerabilidade dos ecossistemas localizados perto da costa e de estuários ou em golfos ou mares relativamente fechados, pois o seu equilíbrio é fortemente influenciado pela qualidade das águas interiores que para eles afluem. A protecção do estado das águas nas bacias fluviais proporcionará benefícios económicos ao contribuir para a protecção dos recursos haliêuticos, inclusive os costeiros.*”;

- 5- A integração das águas subterrâneas com as superficiais é citada desde o início: *“O estado quantitativo de uma massa de águas subterrâneas pode ter impacto na qualidade ecológica das águas de superfície e dos ecossistemas terrestres associados a essa massa de águas subterrâneas.”* A legislação brasileira menciona somente nas suas diretrizes a necessidade de integração, não concretizada na maioria dos instrumentos existentes.

A legislação brasileira também cita a maioria dessas preocupações, seja em seus fundamentos, diretrizes ou objetivos. Entretanto, nem sempre o legislador se preocupou em indicar como essa integração ou articulação deveria ou poderia ocorrer, ao contrário do que ocorre na Diretiva onde todos esses pontos são mencionados.

Na legislação brasileira as águas subterrâneas são consideradas à parte, não sendo citada a necessidade de integração das atividades, principalmente as de planejamento. Alguns estados definiram, inclusive, legislação específica e diferente para essas águas.

Quanto às águas costeiras, elas são mencionadas somente nas «Diretrizes Gerais de ação» da Lei nº 9.433/97, em nenhum outro dispositivo dessa lei. O CNRH criou uma Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira, que propôs um processo de planejamento para permitir a integração das ações. Entretanto, essa proposta não foi aprovada pelo colegiado. Assim, a preocupação com as águas salobras e marinhas não está realmente incluída na gestão dos recursos hídricos brasileiros.

Outro inciso que merece destaque neste artigo é o que trata de bacias hidrográficas que abrangem mais de um Estado membro:

*“Os Estados-Membros garantirão que uma bacia hidrográfica que abranja o território de mais de um Estado-Membro seja incluída numa região hidrográfica internacional. A pedido dos Estados-Membros interessados, a Comissão actuará para facilitar essa inclusão numa região hidrográfica internacional.”*

A legislação brasileira de recursos hídricos não esclarece como será a articulação com outros países com relação à gestão de recursos hídricos transfronteiriços, nem mesmo com os países que participam do MERCOSUL que, em princípio, é uma união de países com várias barreiras econômicas derrubadas, assim como a UE. No entanto, se extrapolarmos essa orientação de articulação da DQA para os estados da federação brasileira, não há mecanismos estabelecidos para a integração entre as instituições estaduais e federais de recursos hídricos.

O artigo 4º é um dos pilares da Diretiva, onde constam os objetivos ambientais específicos a serem alcançados e o modo como os Estados membros poderão justificar as dificuldades para implementar esses objetivos, ou seja, que encontrando dificuldades estas têm que ser explicadas e aprovadas pela Comissão.

Assim, fica claramente definido que o Estado membro que não cumprir o estabelecido no cronograma determinado terá sanções econômicas no caso de sua justificativa não ser aceita pela Comissão. Nenhuma legislação ambiental brasileira prevê sanções para instituições governamentais por não terem cumprido prazos estabelecidos em legislação para alguma atividade. Talvez esse seja um dos motivos pelos quais algumas das ações previstas em legislação não serem realizadas.

Outro destaque é o artigo 13, que estabelece os “Planos de gestão de bacia hidrográfica”. A denominação desses instrumentos de planejamento já é uma grande diferença com os previstos na legislação brasileira. Nesta os planos são de recursos hídricos, dá uma orientação mais restrita, relação direta com a água, como se esta fosse independente da bacia.

O segundo ponto que chama atenção nesse artigo da DQA é que os planos são somente por bacia hidrográfica, não há planejamento por área geográfica mais ampla. No entanto os planos podem ser mais restritos, dependendo dos problemas identificados na bacia hidrográfica. Outra grande diferença é a especificação do conteúdo do planejamento, que estabelece uma relação direta com as eco-regiões, ou seja, estas são o pano de fundo das bacias hidrográficas.



No Brasil, talvez o instrumento mais próximo dessa idéia seja o Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE. O Plano Nacional de Recursos Hídricos estabelece a divisão do país em eco-regiões aquáticas, mas não o mecanismo de integração entre as bacias hidrográficas e as próprias regiões hidrográficas adotadas pelo país.

O artigo 14 da Diretiva Européia define os mecanismos da participação social nos processos decisórios, além de determinar o acompanhamento desses processos pela Comissão, como forma de garantir a participação. No caso do Brasil, a participação social ocorre nos colegiados permanentes, com poderes deliberativos. Na UE, as entidades da sociedade civil não participam formalmente das deliberações e sim de reuniões de discussão dos programas e projetos. Entretanto, a documentação referente a cada etapa do processo fica por seis meses à disposição da sociedade para comentários e colaborações.

O ponto mais interessante e que talvez torne o processo mais efetivo é que a Comissão deve receber esses comentários – tanto das reuniões quanto os elaborados por meio da internet - acompanhados do encaminhamento que a equipe deu, ou seja, se as sugestões foram incorporadas ao Plano ou, quando não, por qual motivo. No entanto, a decisão final sobre se o Plano é aprovado ou não e quais as ações prioritizadas ocorre, na maioria dos Estados membros, na esfera governamental.

Em países como a França, que tem comitês de bacia hidrográfica funcionando há mais de 40 anos, a definição sobre os planos e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da cobrança ocorrem neste colegiado.

Observa-se então que o fato mais importante é a participação efetiva da sociedade, ou seja, quando as sugestões oriundas de um segmento social não são acatadas, há uma explicação sobre o motivo. Acreditamos que o mais importante seja a real consideração dos desejos oriundos da participação e não a formalização desta.

Do artigo 15 até o último, o 24, passa-se a estabelecer os mecanismos de acompanhamento da implementação da Diretriz e dos avanços que ocorrerão na melhora da qualidade das águas, assim como as responsabilidades desse acompanhamento – foi criado um grupo específico para assessorar a Comissão -, e finalmente indica como serão as medidas complementares oriundas da evolução da implantação da própria DQA.

Como conclusão da análise comparativa entre a legislação brasileira e a DQA, e com base na literatura consultada, pode-se afirmar que a legislação brasileira de recursos hídricos já considera em seus fundamentos os vetores econômico e o da participação social – considerado por Barraqué parte do eixo ético do processo de gestão.

A legislação brasileira também menciona, em suas diretrizes, a preocupação com o meio ambiente, no entanto não especifica como incorporar essa preocupação nem o nível a ser alcançado. O instrumento identificado como o de ligação com o meio ambiente, - o enquadramento dos corpos d'água - não vem sendo implementado, nem mesmo regulamentado nas instâncias apropriadas.

Assim, acreditamos que temos que estabelecer regras ambientais mais claras relacionadas à água, inclusive para definir o que estamos aptos a aceitar economicamente, tanto como restrição quanto como preço pelo uso do recurso natural. Conseqüentemente, com um quadro mais definido, pode-se realizar a articulação política para se estabelecer metas comuns.

Avaliando os pontos comuns entre a Diretiva Européia da Água e a Política Nacional de Recursos Hídricos, tornam-se visíveis os seguintes pontos: (i) necessidade de articular estados com características tão distintas e interesses próprios; (ii) necessidade de promover a participação social independente dos espaços formais já criados; (iii) necessidade de se internalizar a noção de transversalidade da água em todos os interesses econômicos do país. Cabe lembrar que o Brasil ainda não definiu nenhum curso de ação em relação a essas necessidades.

## 2. ARTICULAÇÃO PARA O DEBATE NO BRASIL

Consideramos que a estrutura institucional implementada para definir a política de gestão integrada de recursos hídricos no Brasil, está composta, atualmente, pelos seguintes entes:

Conselho Nacional;  
Agência Nacional de Águas  
Conselhos Estaduais;  
Comitês de Bacia Hidrográfica de ampla abrangência territorial, a maioria dos CBHs de rios da União, até o momento;  
Comitês de Bacia Hidrográfica de abrangência mais local, os CBHs de rios de domínio estadual e alguns de rios de domínio da União;  
Órgãos estaduais e federais;  
Agência de Água ou Entidades Delegatárias.

Aqui, trataremos unicamente dos colegiados que têm, como fundamento, serem participativos – sociedade civil e usuários de recursos hídricos devem estar presentes na composição dos colegiados – e deliberativos. Conseqüentemente, é o *locus* de discussão, debate e articulação para a implementação de projetos, programas e ações relacionadas com recursos hídricos. A participação social e dos usuários vem ocorrendo em maior ou menor escala.

No entanto, esse processo também é muito novo, revolucionário para as diversas esferas de governo. Não só os profissionais das instituições públicas devem discutir com a sociedade suas definições e ações como têm que se articular entre si para que realmente estas venham a ocorrer.

No Brasil, o processo de gestão de recursos hídricos foi iniciado por colegiados compostos por diversas instituições governamentais, tanto da esfera federal quanto estadual. Ou seja, antes de se criar o SINGREH já havia a percepção que as instituições governamentais devem trabalhar de maneira articulada.

Os problemas sintetizados a seguir têm como base, principalmente, a análise das informações constante do Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Recursos Hídricos - SIAPREH, assim como os resultados da “Oficina 10 anos do CNRH: desafios e proposições”, realizada em dezembro de 2008.

Assim, a análise que elaboramos parte de algumas constatações:

- necessidade de articulação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos com os Conselhos Estaduais, com vistas a facilitar os trabalhos nos CBHs de rios da União e também com o objetivo de alcançar um pacto nacional sobre alguns temas básicos para a implementação da política das águas;
- necessidade de articulação entre os membros governamentais dos colegiados para que as ações que constam no planejamento desses entes sejam internalizadas nos Ministérios e Secretarias envolvidos na sua implementação. Essa articulação também tem por objetivo que os fundamentos, diretrizes e planejamentos de recursos hídricos sejam incorporados pelos setores usuários – normalmente o planejamento ou os grandes projetos são elaborados ou incentivados pelos governos nas suas diversas esferas;
- necessidade de definição sobre a participação do governo federal nos CBHs de rios de domínio da União,
- necessidade de definir o papel dos CBHs quando estes abrangem grande extensão territorial e conseqüentemente, são criados CBHs em afluentes, qual a relação de atuação destes colegiados.

A análise da Diretiva Européia da Água, assim como a da estrutura organizacional da UE permite afirmar que, independentemente do grau de autonomia e da estrutura institucional de cada país, foi possível a criação de uma meta comum. Destaca-se, dessa análise, a importância primordial de uma definição de objetivos e da vontade política de atingi-los. O arranjo institucional é definido regionalmente, em função dos acordos políticos existentes na bacia hidrográfica.

Elaboramos um Quadro procurando caracterizar as estruturas existentes tanto na UE quanto no SINGREH, acrescentando sugestões de criação de fóruns de discussão institucional. Logo em seguida procuraremos detalhar um pouco mais essas sugestões.

**Quadro 1. Comparação entre o arranjo institucional da UE e o do SINGREH**

UE		SINGREH	
Cimeira	Reúne os chefes de Estado e de governo, é onde ocorrem as grandes decisões. Dá as orientações políticas da UE		
Parlamento	É a assembleia parlamentar, eleita por sufrágio universal direto pelos cidadãos de cada país que compõe a UE		
Conselho	É o principal órgão legislativo e de tomada de decisão na UE, é a expressão da vontade dos Estados membros por meio de seus governos. Representa os 27 Governos dos Estados membros, é composto por ministros, onde dependendo das questões a ser analisadas, o Conselho reúne-se em diferentes formações: política externa, agricultura, educação, etc.	CNRH	É o principal colegiado deliberativo do SINGREH, atua de forma abrangente em todo o território nacional.
Comissão	Instituição politicamente independente que representa e defende os interesses da União como um todo, propõe a legislação, as políticas e os programas de ação, e é responsável pela execução das decisões do Parlamento e do Conselho. É o órgão com poder executivo e de iniciativa. Seus membros são definidos pelo Conselho, por maioria qualificada, e aprovados pelo Parlamento, tem mandato de cinco anos, composta por 27 pessoas indicadas pelos governos dos Estados membros da UE	<i>Comissão de Integração do governo federal</i>	<i>Reunião dos diversos ministérios que compõem o CNRH, que devem analisar os programas, projetos e ações dos respectivos ministérios com interface nos recursos hídricos e deliberar sobre como estes devem se harmonizar. Este trabalho deve ser apresentado no CNRH, no mínimo uma vez por ano.</i>
		<i>Comissão de Integração Intra governos</i>	<i>Reunião dos secretários dos diversos estados que compõem os diversos CBHs de rios da União, quando o tema demandar, terá a participação dos representantes federais nos</i>

UE		SINGREH	
			<i>respectivos CBHs</i>
Comitê de Região	Representa os interesses das coletividades. Os representantes propostos devem possuir um mandato eleitoral, e ostentar responsabilidade política perante uma assembléia eleita. Estes não estão vinculados por um mandato imperativo com a região da qual provêm, sendo que as suas funções têm em vista o interesse geral da Comunidade	<i>CBH de rios da União, de grande extensão territorial</i>	<i>Estes CBHs têm suas atividades definidas legalmente, no entanto, também devem dar apoio ao trabalho discutido pelos colegiados acima. Há necessidade de uma Resolução do CNRH definindo o papel articulador destes CBHs, que abrangem territórios muito extensos, com os de rios afluentes</i>
Comitê Econômico e Social	Representa os interesses das diferentes categorias da vida econômica e social européia, é composto por empregados, trabalhadores, agricultores, profissionais liberais, consumidores etc.	CBH de rios dos estados, e da União de média extensão territorial	CBH com as atribuições já definidas em lei e que devem participar da articulação acima proposta sempre que o tema abranja sua área de atuação.

A base desta proposta é que a articulação intergovernamental e intragovernos venha a ocorrer de forma sistemática e contínua, sem a qual o SINGREH corre grande risco de não ser completamente implementado. Para que tal fato aconteça, mais do que identificar como se deve dar essa articulação, há necessidade, reafirmamos, de uma vontade política explícita que possibilite que estes “*fóruns*” propostos funcionem realmente.

Assim, resumimos a proposta em três “*fóruns*” governamentais de articulação:

- *Comissão de Integração do governo federal*
- *Comissão de Integração intra governos*
- *Comissão de Integração inter comitês*

Iniciamos pela definição da composição e atividades da *Comissão de Integração Inter Comitês*. Esse grupo deve ser criado no âmbito do CBH do rio principal. Será composto por representantes dos CBHs de rios afluentes e membros desse CBH, o número e características dessa Comissão devem ser definidos caso a caso. Essa *Comissão* procurará promover discussões e tirar definições, decisões que devem ser apresentadas na plenária desse CBH.

Embora seja mais uma instância, outro colegiado num processo onde já há tantos, ele permitiria que comitês se organizassem da maneira mais adequada a cada região. Independente da dominialidade do curso d’água, a reunião permitirá uma visão integrada da bacia. Citaríamos como exemplo os cinco comitês existentes na bacia do rio Tietê. Na bacia do rio Doce já existe um processo semelhante ao proposto.

Na região com comitês de rios de domínio da União, há necessidade de coordenar as ações de duas esferas de governo, principalmente com relação a (i) implantação de ações definidas nos Planos de Recursos Hídricos - PRH que possam necessitar de recursos financeiros governamentais; (ii) novas ações governamentais que não constam do PRH. Assim, propõe-se a criação da *Comissão de Integração intra governos*.

Ou seja, relacionado a esses comitês de ampla abrangência há duas Comissões com características distintas e funções também.

- Essa *Comissão* será criada com composição específica a cada CBH, com base na área territorial da bacia hidrográfica, assim, será formada por representantes das instituições estaduais que fazem parte do respectivo CBH.  
Quando os temas tratados assim o exigirem, poderá ser requisitada a presença de representantes da ANA, da SRHU/MMA e dos Ministérios que compõem a plenária desse CBH;

Para iniciar este processo deve-se começar inclusive pela articulação na esfera federal para que as representações do governo federal não sejam ausentes ou divergentes.

Como mencionado, o principal objetivo desta Comissão será articulação governamental durante a elaboração principalmente da fase de planejamento: Plano de Recursos Hídricos e Enquadramento dos corpos d'água, assim como a implementação dos programas, projetos e ações aprovados no referido PRH. Como mencionado, também há necessidade que essas esferas governamentais se articulem se houver necessidade de apresentar novos empreendimentos não previstos inicialmente no PRH.

A integração das ações dos vários Ministérios e das diretrizes e principalmente das metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH no planejamento destes é essencial para o bom andamento dos trabalhos no SINGREH e também no CNRH, assim, propomos a criação da *Comissão de Integração do governo federal*.

Desta *Comissão* participam todos os Ministérios que têm assento no CNRH. Suas reuniões são em nível de Secretários Executivos ou Diretores – as autarquias que desenvolvem atividades relacionadas com o gerenciamento dos recursos hídricos também são obrigatoriamente chamadas. As reuniões ocorrem duas vezes por ano ou sempre que um tema de recursos hídricos no CNRH ou em algum CBH de rio da União demandar.

Essa Comissão foi equiparada com a Comissão Européia porque será tanto executiva quanto legislativa. Nela serão debatidos os programas e ações relacionadas com recursos hídricos e sua integração, tanto no momento da operacionalização, quanto com relação a documentos legais necessários para a sua implementação.

Para a implementação do PNRH essa Comissão é um *locus* de debate e decisão interessantíssimo, podendo inclusive formar Grupos de Trabalho específicos para assuntos identificados, com a participação efetiva das autarquias correspondentes ao tema a ser definido, como, por exemplo:

- Estudar o inventário hidrelétrico realizado para algumas bacias estratégicas e definir uma posição relacionada a recursos hídricos;
- A água subterrânea mineral e as relações entre as diversas instituições governamentais.

### 3. CONCLUSÃO

Essa proposta baseia-se nas condições existentes na UE, ou seja, há uma vontade política anterior que garante a DQA e permite o seu funcionamento.

Percebemos, pela análise realizada, que apesar dessa vontade política ocorrer na UE, as definições não acontecem de maneira fácil e rápida, todas são acompanhadas de um processo de maturação que, como foi afirmado anteriormente, demoram mais de dois anos de trabalhos. No caso da Diretiva Européia demorou cinco anos. A proposta de criação de colegiados governamentais para articular as ações do diversos órgãos e instituições visa possibilitar agilizar esse processo, mas



mesmo assim temos que ter bem claro que a democracia exige sempre um tempo maior para a realização de ações comuns, pois estas não são impostas, devem ser negociadas e articuladas.

Com a aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o Brasil definiu um objetivo de longo prazo a ser trabalhado pelos colegiados, mas principalmente pelas instituições governamentais das três esferas: “Água para todos”. Esse é um objetivo amplo e que exige muito trabalho político e principalmente articulação intergovernamental.

A sinalização de que esse objetivo é realmente uma meta a ser atingida, como objetivo comum ao SINGREH, será o estabelecimento de um cronograma de ações definidas, vinculadas a previsões orçamentárias, demonstrado que há vontade política de que seja alcançado o Plano aprovado pelo CNRH em 2006.

## **AGRADECIMENTOS**

Alain Bernard – Office International de L’Eau

## BIBLIOGRAFIA

BARRAQUÉ, B (2001). “*Les enjeux de La Directive cadre sur l’eau de l’Union Européenne*”. Flux. Nº 46. oct./dec. pp. 70-75

MACHADO, J. A. (2008) “*Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas*”. Dados Revista de Ciências Sociais v.51/2. pp. 433-457.

MARTINS, R. C.(2008) “*Sociologia da governança francesa das Água*”s. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V.23, nº 67, jun 2008.

CAMARGO, S.(2008). “*A União Européia: uma comunidade em construção*”. Contexto Internacional. Vol.30. nº2. PUC. Rio de Janeiro. Maio/ago 2008. pp. 367/518.

CORREIA, F. (2004) “*Algumas Reflexões sobre os Mecanismos de Gestão de Recursos Hídricos e a Experiência da União Européia*”in I Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas em Recursos Hídricos, Global Water Partnership, Brasília.