

INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO PARA GIRH E O PACTO NACIONAL PELA GESTÃO DAS ÁGUAS

*Paulo Augusto Cunha Libânio*¹

Resumo – Neste artigo, o tema da cooperação da água é tratado a partir de uma perspectiva mais ampla, considerando-se as dificuldades e oportunidades para se alcançar uma Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) no Brasil. Inicialmente, são apresentadas algumas experiências bem sucedidas de cooperação transversal, baseadas em estratégias orientadas ao alcance de metas, a exemplo do pagamento por resultados e do pagamento por serviços ambientais (PSA). Em seguida, são discutidos outros grandes desafios do ponto de vista da cooperação federativa, considerando as novas perspectivas de GIRH oferecidas pela estratégia política delineada para o Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

Palavras-Chave – GIRH, Pacto Nacional.

COOPERATIVE INIATIVES FOR IWRM AND THE NATIONAL PACT FOR WATER MANAGEMENT

Abstract – In this paper, the theme of water cooperation is discussed from a broader perspective, considering the difficulties and opportunities for achieving integrated water resources management (IWRM) in Brazil. Initially, it is presented some successful experiences that rely on goal-oriented strategies to promote cross-sectoral water cooperation, such as output based-aid (OBA) and payment for environmental services (PES). Then, it is discussed other major challenges from the perspective of federative cooperation, while considering the prospects for IWRM through the political strategy outlined for the National Water Pact.

Keywords – IWRM, National Water Pact.

INTRODUÇÃO

As Nações Unidas definiram 2013 como o “Ano Internacional de Cooperação pela Água”, iniciativa de grande relevância para enfrentamento de problemas vivenciados em escala global – incertezas quanto às mudanças climáticas, comércio internacional de *commodities* e seu conteúdo de “água virtual” – e em escala regional – utilização das reservas hídricas compartilhadas por países vizinhos, transporte de carga e passageiros por vias fluviais transfronteiriças – os quais podem afetar em maior ou menor grau a segurança hídrica e alimentar em diferentes partes do planeta.

No Brasil, entretanto, o tema da cooperação não pode ficar restrito apenas às questões da cooperação internacional. É importante que sejam abordadas também questões internas afetas à organização político-administrativa do país e, em particular, aquelas que tratam das competências comuns e concorrentes da União e dos estados no gerenciamento dos recursos hídricos sob seus respectivos domínios.

¹ Agência Nacional de Águas. paulo.libanio@ana.gov.br

Primeiramente, em razão da própria condição de existência da água no meio físico que, em boa medida, reflete – tanto em sua composição, quanto em seu volume – suas interações com outros elementos naturais e a dinâmica das atividades antrópicas ao longo de seu percurso.

Diferentemente de outros recursos naturais, a água não está circunscrita à ocorrência de depósitos com limites razoavelmente bem definidos. Ao contrário, na maioria das situações, os recursos hídricos de aproveitamento mais viável encontram-se em permanente renovação, transitando por espaços geográficos que em muito perpassam os limites de estados e municípios.

Ademais, o modelo brasileiro de governança das águas definido pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997) e pelas políticas estaduais correlatas, é também regido por outros dispositivos constitucionais que apontam para a necessidade de maior envolvimento da sociedade civil no processo decisório e na gestão ambiental em sentido mais amplo.

Assim, a gestão das águas no Brasil, por ser descentralizada e participativa, deve ser também, necessariamente, integrada e integradora das ações de desenvolvimento econômico e social, atributos sem o quais os valores democráticos intrínsecos às diretrizes de participação social e descentralização administrativa tornam-se inócuos (Figura 1).



Figura 1: Pilares do sistema brasileiro de governança das águas.

DISCUSSÃO

Desafios para a GIRH no Brasil

Desde a promulgação da primeira política estadual de recursos hídricos no Estado de São Paulo (Lei Estadual 7.663/1991) e, particularmente após 1997, com a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) – que ao lado do Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos poucos sistemas institucionais com previsão constitucional – houve significativo progresso no cumprimento das diretrizes referentes à gestão descentralizada e participativa.

lógica de desenvolvimento setorial, com pouco ou nenhuma vinculação aos elementos de planejamento oferecidos pelas entidades do SINGREH. Por outro lado, também são inegáveis os avanços produzidos a partir das deliberações dos conselhos de recursos hídricos e dos comitês de bacia, particularmente no que se refere à definição dos instrumentos normativos e econômicos. É o caso dos mecanismos de cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas interestaduais dos rios PCJ, Paraíba do Sul, São Francisco e Doce, propostos e instituídos por decisão de seus respectivos comitês.

Ademais, a criação dos conselhos e comitês também favoreceu o estabelecimento de novas parcerias institucionais e o desenvolvimento de ações de cooperação transversal inéditas nos eixos público-público e público-privado. Destacam-se as iniciativas de pagamento por resultados do Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES) que vinculam as decisões de aporte de recursos públicos ao processo decisório do SINGREH, bem como as de pagamento por serviços ambientais (PSA) do Programa Produtor de Águas, muitas desenvolvidas ou apoiadas pelos organismos de bacia.

Os mecanismos financeiros e arranjos institucionais criados para viabilizar essas iniciativas permitiram a superação de conflitos e deficiências decorrentes de estratégias convencionais de atuação governamental que, usualmente, ficam restritas aos instrumentos coercitivos de “comando-e-controle” e ao financiamento de obras de infraestrutura. Cita-se, por exemplo, o Projeto Conservador de Água do Município de Extrema, iniciativa pioneira de PSA no Brasil, o qual conta com aporte de recursos da cobrança pelo uso da água dos Comitês de Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Comitês PCJ) para financiar ações de conservação de água e solo em pequenas propriedades rurais localizadas naquele município. Nesse e em outros 19 projetos de PSA atualmente apoiados pelo Programa Produtor de Águas, há um claro ganho institucional com a aproximação dos atores sociais e sua interação com as entidades de governo, os quais se tornam parceiros em ações preventivas e de recuperação de áreas degradadas.

Outro exemplo bastante ilustrativo das possibilidades oferecidas pelas estratégias focadas em resultados é o da cooperação entre os serviços de saneamento dos municípios de Campinas/SP (SANASA) e Valinhos/SP (DAEV) no âmbito do PRODES. A SANASA, interessada em preservar a qualidade das águas no Ribeirão Pinheiros, acabou financiando as obras da Estação de Tratamento de Esgotos – ETE Capuava no município vizinho, tendo como garantia os subsídios oferecidos pelo PRODES ao DAEV mediante alcance de metas de desempenho operacional (Tabela 1).

Tabela 1: Cooperação transversal a partir de estratégias focadas em resultados.

Iniciativa	PRODES	Programa Produtor de Águas
Estratégia	Pagamento por Resultados	Pagamento por Serviços Ambientais
Objetivo	Controle da poluição hídrica pontual	Controle da poluição hídrica difusa
Setores usuários	Serviços de saneamento.	Agricultura e serviços de abastecimento público
Cooperação transversal	Atribui aos Comitês de Bacia a prerrogativa de aprovar as metas de despoluição e prioriza os investimentos localizados nas regiões que mais avançaram na implementação dos instrumentos de gestão.	Utiliza, quando disponíveis, os espaços de negociação e os recursos disponibilizados pelos Comitês para promover a aproximação dos interessados (fornecedores e compradores) e estabelecer os esquemas de pagamento.

Cooperação federativa para GIRH

O outro plano da cooperação de interesse para a GIRH no Brasil é o da articulação política e administrativa entre os entes federados. Tal interesse decorre, primeiramente, da repartição das águas interiores determinada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) entre os bens da União e dos estados (artigo 20, inciso III e artigo 26, inciso I), e do conjunto de responsabilidades advindas dessa repartição.

Os sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos (SEGREHs) são, de fato, as principais engrenagens do mecanismo de governança do SINGREH. Afinal, cabe aos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos a regulação do uso das águas subterrâneas e das águas superficiais na maior parte da rede hidrográfica nacional.

Surge, então, um grande desafio para a governança das águas no país: por um lado, a CF/88 previu um sistema nacional de gerenciamento e a atribuição da União para definir critérios gerais de outorga; por outro lado, ao fazer a repartição das águas entre bens da União e dos estados, o texto constitucional acabou atribuindo aos últimos uma parcela maior da dominialidade dos recursos hídricos.

Soma-se a isso, o fato de que também é necessário integrar em escala regional e, preferencialmente, por bacia hidrográfica, a gestão dos recursos hídricos com as políticas locais de saneamento básico e de uso e ocupação do solo, conduzidas pelos entes federados municipais.

Todos esses fatores conferem elevada complexidade ao modelo brasileiro de governança das águas, exigindo dos gestores públicos um esforço continuado de cooperação federativa. Todavia, neste plano da cooperação, até o presente momento, os resultados ainda são muito pouco expressivos. Nas últimas décadas, as iniciativas de cooperação federativa – particularmente entre a União e os estados brasileiros – foram poucas e ficaram basicamente restritas a ações pontuais, desvinculadas de uma estratégia mais abrangente e duradoura.

O fato positivo é que, ainda que tardiamente, os entes federados estão sendo capazes de configurar um novo acordo político, desta vez abarcando um conjunto maior de variáveis de gestão e atrelando a estratégia de implementação à construção de uma visão nacional de longo prazo. Trata-se do “Pacto Nacional pela Gestão das Águas”, recentemente lançado pela ANA em articulação com os dirigentes estaduais de recursos hídricos.

No item seguinte, são apresentadas, em linhas gerais, as motivações e os objetivos que nortearam a elaboração de tal iniciativa, bem como a estratégia delineada para sua formalização e operacionalização, baseada na adesão voluntária dos estados e no pagamento pelo alcance de metas de gestão pactuadas.

O Pacto Nacional pela Gestão das Águas e o PROGESTÃO

A organização das ações do SINGREH, condicionada pela dupla jurisdição e pela gestão por bacia, impõe aos entes federados autônomos um enorme desafio para a construção de um sistema eficaz de governança de águas no país. Por definição, esse sistema é nacional e, portanto, transcende à esfera federal, devendo funcionar como um único sistema de governança (Figura 3).



Estrutura institucional	Complexidade do processo de gestão			
	Muito alta	Alta	Média	Baixa
Avançada	Classe D	Classe C	Classe B	Superestimada
Robusta				Classe A
Intermediária	Subestimada	Classe C	Classe B	Classe A
Básica				

Figura 4: Tipologias de gestão no âmbito do Pacto Nacional.

A partir desse exercício prospectivo, ficará a cargo dos próprios estados a aprovação das metas de gestão junto aos respectivos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs), quando então farão jus ao recebimento da primeira parcela de recursos do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO (Resoluções ANA 379/2013 e 512/2013).

Trata-se de uma estratégia diferenciada de atuação governamental, a qual se vale da experiência exitosa da ANA na execução de programas focados em resultados, vinculando a transferência de recursos aos estados ao alcance de metas e fortalecendo, ao mesmo tempo, o papel dos SEGREHs e de seus fóruns deliberativos (Figura 5).

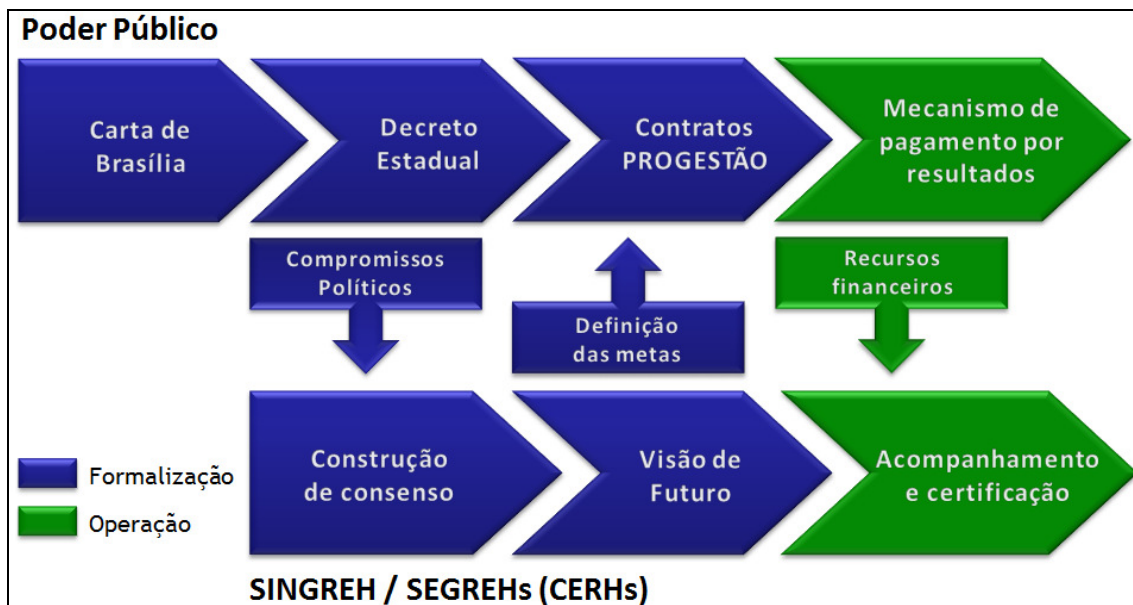


Figura 5: Estratégia de implementação do Pacto Nacional.

Os primeiros entes federados a formalizar sua adesão ao Pacto Nacional foram os Estados da Paraíba (Decreto Estadual 33.861/2013, de 22 de abril de 2013) e do Acre (Decreto Estadual 5.698/2013, de 26 de abril de 2013). O Distrito Federal e os estados de Santa Catarina e Paraná também já manifestaram interesse pela adesão ao Pacto.

CONCLUSÕES

Em que pesem as dificuldades operacionais, os custos de transação e as eventuais assimetrias no processo decisório, é inegável os benefícios introduzidos pelo atual modelo brasileiro de gerenciamento de recursos hídricos, antes centrado basicamente em torno das entidades governamentais.

Todavia, a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos no Brasil não deve ser entendida como um fim em si mesmo, mas como uma opção política do país quanto à forma de implementação das suas práticas de governança ambiental e de organização dos seus arranjos institucionais. Para o conjunto da sociedade civil, o que mais importa são os resultados desse processo em termos da conservação dos mananciais, do uso racional e sustentável das águas, do aumento da segurança hídrica, da minimização dos efeitos de eventos hidrológicos críticos; resultados esses que dificilmente serão alcançados sem a GIRH.

Caso não se avance no sentido de uma gestão efetivamente integrada – nos planos interinstitucional, intersetorial e federativo – há o risco de que, diante do agravamento dos conflitos pelo uso da água em algumas regiões do país, o atual modelo de governança das águas acabe perdendo sua legitimidade junto aos atores sociais e, por mais democrático que seja, venha a ser substituído por outro, talvez menos descentralizado e participativo, porém mais eficiente e eficaz no alcance dos objetivos finais das políticas de gerenciamento de recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH (2011). Plano Nacional de Recursos Hídricos: Prioridades 2012-2015. Brasília: MMA/SRHU/ANA.

Decreto Estadual nº 33.86, de 22 de abril de 2013. Faz adesão voluntária ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas e indica a entidade estadual responsável pela implementação do Pacto em âmbito estadual.

Decreto Estadual nº 5.698 de 26 de abril de 2013. Decreta que o Estado do Acre adere ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

Resoluções ANA nº 379, de 21 de março de 2013. Aprova o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO e dá outras providências.

Resoluções ANA nº 512, de 29 de abril de 2013. Define os valores anuais dos contratos a serem firmados no âmbito do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO.