

SISTEMAS DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS: CRÍTICAS A ALGUMAS PROPOSTAS

Antonio Eduardo Lanna*

Raul Dorfman*

1. Introdução; 2. Funções gerenciais; 3. Proposta de sistemas de gerenciamento dos recursos hídricos; 4. Rio Grande do Sul; 5. São Paulo; 6. Projeto do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos; 7. Comentários; 8. Conclusão.

Funções executadas por um sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Análise crítica das propostas de diversos sistemas de gerenciamento no Brasil.

WATER RESOURCE MANAGEMENT SYSTEMS: CRITICAL ANALYSIS OF SEVERAL PROPOSALS

A modern, effective Water Resource Management System must carry out the following management functions: management of sectorial use of water, management of watershed interventions, environmental management, management of water supply and interinstitutional management. Currently, several different management systems have been proposed in Brazil both at federal and state level. A critical analysis of these proposals is more effective and objective when one assesses how the management functions are to be performed. An analysis is performed in this paper for the purpose of fueling discussions leading to the improvement of water resource management in Brazil.

Palavras-chave:

Gerenciamento dos recursos hídricos; sistema nacional;
sistemas estaduais.

1. *Introdução*

A água é um recurso estratégico, um fator de produção e, acima de tudo, um elemento vital. Não há vida sem água. Desse modo, o seu uso é de interesse coletivo. Quando a demanda é pequena e a oferta grande, não há conflito de uso. Este seria o caso de boa parte da região amazônica. Já no caso das demais regiões brasileiras, seja devido à carência da oferta natural de água, seja devido às altas taxas de demanda, resultantes de grandes concentrações populacionais, irrigação e geração de energia, os problemas qualitativos e quantitativos de uso da água devem ser

*Professores do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (Endereço: Caixa Postal 530 — Porto Alegre, RS.)

devidamente equacionados. O mecanismo de mercado não é, nesse caso, eficiente para promover o uso socialmente ótimo, devido à existência de externalidades, aos custos de transação e ao fato de a água assumir, em certas situações, características de bem público.

Diante disso, cabe ao poder público assumir sua gestão, em nome da sociedade, visando a que o uso da água reverta na maior quantidade possível de benefícios. Isso foi levado em consideração pela Constituição ao colocar a água como bem da União (art. 20, III) ou dos estados (art. 26, I), e ao estabelecer como competência da União a instituição "de sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos, e definir critérios de outorga de seu uso" (art. 26, XIX).

Em função desses dispositivos constitucionais e em face do incremento dos conflitos de uso da água, a União e os seus estados têm promovido discussões, sugerido alternativas e preparado propostas de projetos de lei para regulamentação de sistemas nacionais e estaduais de gerenciamento de recursos hídricos. Três destes serão aqui analisados: o nacional, cujo projeto de lei se encontra na Câmara Federal para análise, o de São Paulo, já aprovado na forma de lei estadual, e o do Rio Grande do Sul, na forma de proposta de projeto de lei, em fase de análise no Poder Executivo do estado.

2. Funções gerenciais

A gestão integrada dos recursos hídricos pode ser analisada considerando-se cinco funções gerenciais: usos setoriais, coordenação intersetorial, intervenções espaciais, outorga da oferta quantitativa e da oferta qualitativa (questões ambientais). Essas funções foram definidas por Lanna¹ e são apresentadas a seguir:

Gerenciamento dos usos setoriais da água. Este gerenciamento é levado a efeito através de planejamentos setoriais e ações de instituições públicas e privadas ligadas a cada uso específico dos recursos hídricos: abastecimento público e industrial, escoamento sanitário, irrigação, navegação, geração de energia, recreação etc. Idealmente, cada planejamento setorial deverá ser compatibilizado com os demais no âmbito de cada bacia hidrográfica e com o planejamento global do uso dos recursos ambientais, no âmbito regional ou nacional. Essas funções de compatibilização, entretanto, são objeto de gerenciamentos outros que serão apresentados a seguir.

Gerenciamento interinstitucional. Tendo como palavras-chave os termos "coordenação e articulação", é a função que visa a: a) integração das demais funções gerenciais entre si; b) integração dos diversos órgãos e instituições ligados à água, com especial ênfase na questão qualidade *versus* quantidade; c) integração do sistema de gerenciamento de recursos hídricos ao sistema global de coordenação e planejamento mediante, entre outros instrumentos, o estabelecimento de uma política de recursos hídricos.

¹ Lanna, A.E.; Cãnepa, E.; Grassier, L. A. & Dobrovolski, R. Sistemas de gerenciamento de recursos hídricos: conceitos, críticas e recomendações. *Boletim da Associação Brasileira de Recursos Hídricos*. n. 41, 1990.)

A execução dessa função gerencial é tarefa de todas as entidades que participam de um sistema de recursos hídricos, mas em geral atribui-se a uma entidade a promoção, a orientação, o estímulo e a coordenação de tais integrações interinstitucionais. Tal entidade deverá ser o órgão superior do sistema mencionado, como, por exemplo, um conselho interministerial.

Gerenciamento das intervenções na bacia hidrográfica. Trata da projeção espacial das duas funções anteriores no âmbito específico de cada bacia hidrográfica, visando a: a) compatibilizar os planejamentos setoriais, elaborados pelas entidades que executam na bacia o gerenciamento dos usos setoriais da água, mediante planejamentos multissetoriais de uso da água; b) integrar ao planejamento do uso dos recursos hídricos e dos demais recursos ambientais da bacia as instituições, agentes e representantes da comunidade nela intervenientes.

Esse gerenciamento deve ser executado através da operação de instituições adequadas, geralmente na forma de comitês, consórcios, associações e agências de bacias.

Gerenciamento da oferta da água. É a função de compatibilização dos planejamentos multissetoriais do uso da água, propostos pelas entidades que executam o gerenciamento anterior, com os planejamentos e as diretrizes globais de planejamento estabelecidos pelo Poder Público, que é, constitucionalmente, o proprietário dos recursos hídricos. Também poderá compatibilizar as demandas de uso da água entre si, quando essa função não puder ser realizada pela entidade responsável pelo gerenciamento das intervenções na bacia (um comitê, por exemplo), seja por conflitos e outros problemas operacionais, seja por sua inexistência. O instrumento utilizado para o cumprimento dessa função gerencial é a outorga, pelo Poder Público, do direito de uso dos recursos hídricos, incluindo o lançamento de poluentes. Deve ser entendido que o uso global dos recursos hídricos, hoje em dia, não pode resultar de mera agregação das pretensões, demandas e planos de usuários setoriais. É preciso que haja uma compatibilização e um rateio através de cotas (outorga do direito do uso) e/ou tarifas (cobrança pelo uso) estabelecidas pelo Poder Público, a fim de que o uso global das águas implique o máximo de benefícios para a sociedade. É vantajoso centralizar o poder de outorga do uso da água em entidade única, na forma de um departamento de recursos hídricos, por exemplo, tendo em vista as dificuldades operacionais que poderia causar um desenho institucional com vários órgãos de outorga.

Gerenciamento ambiental. Refere-se ao planejamento, monitoramento, licenciamento, fiscalização e administração das medidas indutoras do cumprimento dos padrões de qualidade ambiental efetivadas através de um amplo leque de instrumentos administrativos e legais: estabelecimento de padrões de emissão, cobrança de multas e taxas de poluição, promoção de ações legais etc. A rigor, essa função gerencial deveria abranger a o gerenciamento da oferta da água. Afinal, o gerenciamento ambiental deve tratar do uso social de todos os recursos ambientais, incluindo a água. A separação em duas funções pode inclusive ser criticada por não considerar a ligação estreita entre as condições qualitativas e quantitativas das águas. Essa separação visa a espelhar uma realidade institucional que o Brasil e vários outros países apresentam, na qual existem entidades específicas de gerenciamento ambien-

tal separadas daquelas que promovem a outorga quantitativa do uso da água. Existem porém exceções, mesmo no Brasil, como é o caso do estado do Paraná, e uma tendência mundial de, pelo menos, vincular essas duas entidades a uma mesma Secretaria ou Ministério do Meio Ambiente.

3. *Proposta de sistemas de gerenciamento dos recursos hídricos*

O ponto focal dos problemas de gerenciamento dos recursos hídricos reside na grande precariedade de execução do gerenciamento da oferta da água e do gerenciamento interinstitucional, justamente as funções gerenciais que compatibilizam os usos das águas e as pretensões e planos dos diversos organismos que intervêm nos recursos hídricos. Tal deficiência acarreta a desarticulação dos elementos, o que acaba por descaracterizar o conjunto como sistema, ao mesmo tempo em que obstaculiza a consecução de planos estaduais de uso, controle e preservação de recursos hídricos. Como resposta a esses problemas, as constituições estaduais do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Alagoas, Sergipe e Amazonas fizeram constar referência aos sistemas estaduais de recursos hídricos, enquanto em outros estados houve menção a leis que tratariam do tema.

A União e alguns estados criaram grupos de trabalho com o propósito de apresentar propostas para sistemas nacionais e estaduais de recursos hídricos. Como algumas dessas propostas já foram divulgadas, é possível analisá-las criticamente. Este é o propósito deste trabalho, que, a partir da avaliação de como alguns sistemas pretendem executar as funções gerenciais descritas, faz algumas considerações sobre suas propriedades e dificuldades previstas.

4. *Rio Grande do Sul*

A primeira proposta foi apresentada por um grupo de trabalho criado pelo Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul. Esse grupo pôde contar com exaustivas discussões sobre alternativas de gerenciamento dos recursos hídricos que vinham sendo realizadas há cerca de dois anos na Comissão Consultiva do mesmo conselho, órgão colegiado de aconselhamento que reúne diversos técnicos de entidades privadas e públicas, municipais, estaduais e federais com atuação no estado. Dessas discussões resultou uma proposta preliminar de sistema, aprovada pela referida comissão. O grupo de trabalho, de posse dessas análises, elaborou entre dezembro de 1991 e abril de 1992 uma proposta de projeto de lei que se acha na fase final de análise pelo Executivo estadual.

Gerenciamento interinstitucional. Propôs-se que essa função fosse assumida pelo atual Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (Conrhirgs) com alterações na sua constituição. O Conrhirgs é formado pelos titulares das secretarias de estado que tenham atuação nos recursos hídricos, no planejamento estratégico e na gestão financeira do estado, sendo presidido pelo Secretário de Planejamento Territorial e Obras. A alteração de constituição visou à integração de representantes

das regiões hidrográficas em que o estado é dividido na proposta com representantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e do Meio Ambiente.

Gerenciamento da oferta da água. Esse gerenciamento será atribuição de um Departamento de Recursos Hídricos, a ser criado. Na proposta original da Comissão Consultiva, ele estaria idealmente vinculado à mesma secretaria e subordinado ao mesmo conselho de estado que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam), responsável pelo gerenciamento ambiental. Isso para possibilitar a articulação necessária entre as funções gerenciais aludidas dentro da premissa de que os aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos não devem ser tratados separadamente. Não foi identificada qual secretaria comum abrigaria as duas entidades aludidas, já que existia um problema de caráter institucional: o atual Conselho de Recursos Hídricos está abrigado na Secretaria de Planejamento Territorial e Obras, e a Fepam na de Saúde e Meio Ambiente. Propôs-se, porém, que a secretaria não fosse vinculada a qualquer uso setorial da água para permitir a necessária isenção no trato das questões de conflito de uso. De forma paralela, houve uma tentativa de levar a Fepam para a Secretaria de Planejamento Territorial e Obras, em um projeto de reforma administrativa do estado. Essa alteração de organograma não foi aprovada pela Assembléia Legislativa, entre outras causas, por interferências de entidades ambientais que vêm incompatibilidade entre as funções de um órgão ambiental e as de uma secretaria estadual de obras.

Diante dos fatos, a proposta de projeto de lei sediou o Departamento de Recursos Hídricos na Secretaria de Planejamento Territorial e Obras, onde já se encontra o Conselho de Recursos Hídricos.

As principais atribuições desse órgão responsável pelo gerenciamento da oferta da água seriam: preparar proposta de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a cada quatro anos, com horizonte de planejamento não inferior a 12 anos, compatibilizando as intenções de uso expressas pela entidade que exerce a função de gerenciamento das intervenções na bacia hidrográfica, a seguir comentada, com os demais planos e programas de interesse do estado e que afetem ou sejam afetados pelo uso dos recursos hídricos; coordenar e acompanhar a execução desse Plano mediante, entre outras funções, proposição, ao Conselho de Recursos Hídricos, de critérios de outorga do direito do uso da água e expedição das respectivas autorizações; regulamentar a operação e o uso de redes de informações hidrometeorológicas e cadastro de usuários; e elaborar relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no estado.

Gerenciamento das intervenções na bacia hidrográfica. Sugeriu-se a permanência da opção pelos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH). A função primordial desses comitês será a “coordenação programática das atividades dos agentes públicos e privados relacionados aos recursos hídricos, compatibilizando, no âmbito espacial da sua respectiva bacia, as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a firme melhoria da qualidade dos corpos de água”. Para isto ser exequível, é necessário que os agentes que executarem o gerenciamento dos usos da água apresentem seus Planos Setoriais de Uso dos Recursos Hídricos e que os demais usuários, públicos e privados, apresentem suas intenções de uso. Da compatibilização executada pelos comitês serão originadas as propostas para o Plano Estadual de Recursos Hídricos a serem encaminhadas, a cada quatro anos, ao Departamento de Recursos Hídricos, as quais traduzirão,

de forma integrada, as intenções dos agentes econômicos e sociais quanto aos recursos hídricos daquela bacia. Aprovado o Plano Estadual, caberá aos comitês elaborar os Planos de Bacias Hidrográficas, com horizonte de planejamento de quatro anos e atualizações a cada dois anos, articulados com o Plano Estadual, e acompanhar sua implementação. Cabe também aos comitês propor ao órgão competente o enquadramento dos corpos de água em classes de uso e conservação; aprovar os valores a serem cobrados pelo uso da água; realizar o rateio dos custos de obras de interesse comum; aprovar programas anuais e plurianuais de investimentos, tendo por base o Plano de Bacia Hidrográfica; e compatibilizar os interesses dos usuários da água, dirimindo, em primeira instância, eventuais conflitos.

A efetiva consecução das atribuições previamente nomeadas carece do uso de um ferramental analítico que a estrutura de um órgão colegiado não tem condições de montar. A alternativa preconizada é prever no sistema entidades que apoiem técnica e administrativamente os comitês. Essas entidades serão as Agências de Região Hidrográfica, integrantes da administração indireta do estado, criadas para cada uma das unidades hidrográficas do Rio Grande do Sul: Jacuí-Guaíba, Uruguai e Lagunar-Litorânea. A vantagem das agências é constituírem uma entidade específica para cada unidade hidrográfica do estado, com pessoal e estrutura técnica, administrativa e financeira para atender às demandas de um efetivo gerenciamento das intervenções nas bacias. Incluem-se entre as atribuições das agências: assessorar tecnicamente os comitês na elaboração dos Planos de Bacia Hidrográfica e na tomada de outras decisões que demandem estudos técnicos, incluindo a cobrança pelo uso da água, o rateio de custos de obras de interesse comum e a proposição de enquadramento dos corpos de água; subsidiar o Departamento de Recursos Hídricos na elaboração do relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos do estado e do Plano Estadual de Recursos Hídricos; manter e operar redes hidrometeorológicas e cadastro de usuários; arrecadar e aplicar os valores correspondentes à cobrança pelo uso da água.

5. São Paulo

O projeto de São Paulo teve origem no seu Conselho Estadual de Recursos Hídricos, criado com a incumbência de propor um sistema de recursos hídricos. Esse conselho se estruturou em unidades de trabalho, sendo uma delas o Grupo Técnico do Sistema, encarregado de propor o mencionado sistema. Para isso contou com a coordenação da Fundação do Desenvolvimento Administrativo da Secretaria Estadual de Administração. Esse projeto foi transformado em lei pela Assembleia Legislativa em 30 de dezembro de 1991.

Gerenciamento interinstitucional. O órgão superior do sistema, responsável maior por essa função, seria o Conselho de Recursos Hídricos, presidido pelo Secretário de Estado em cujo âmbito se dá a outorga do uso da água. Ele será integrado por secretários de estado cujas atividades se relacionem com os recursos hídricos, o planejamento estratégico e a gestão financeira do estado, e por representantes de municípios contidos nas bacias hidrográficas. Poderão ser convidados a integrar o conselho representantes de universidades, de instituições de ensino superior e pesquisa, do Ministério Público e da sociedade civil organizada.

Caberia a esse conselho exercer funções normativas e deliberativas, relativas à formulação, implantação e acompanhamento da política estadual de recursos hídricos; discutir e aprovar propostas de projeto de lei referente ao Plano Estadual de Recursos Hídricos; estabelecer critérios e normas relativos ao rateio de custos de obras de interesse comum; e efetuar o enquadramento dos corpos de água em classes de uso preponderante. O CRH seria assessorado tecnicamente pelo Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos, que apreciaria e opinaria sobre matérias e assuntos pertinentes, e supervisionaria a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Esse comitê coordenador terá organização estabelecida em regulamento, devendo contar com apoio técnico, jurídico e administrativo dos órgãos e entidades estaduais componentes do sistema. Caberá também a esse Comitê apoiar os comitês de Bacia Hidrográfica.

Gerenciamento da oferta da água. Essa função gerencial será atribuição do Departamento de Águas e Energia Elétrica, de acordo com o art. 7 das Disposições Transitórias, cabendo-lhe o exercício da outorga do direito de uso da água e a cobrança pelo seu uso.

Gerenciamento das intervenções na bacia hidrográfica. Os Comitês de Bacias Hidrográficas assumiriam essa função gerencial. Eles seriam constituídos por representantes de secretarias de estado ou de órgãos e entidades da administração indireta cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso da água, o planejamento estratégico e a gestão financeira com atuação na bacia correspondente; por representantes dos municípios contidos na bacia; por representantes da sociedade civil, na forma de universidades, institutos de ensino superior, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, usuários das águas, associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, todos com sede na bacia. Deverá ser assegurada a participação paritária dos municípios em relação ao estado. Seu presidente será eleito pelos membros do comitê.

Caberá aos comitês aprovar a proposta da bacia para integrar o Plano Estadual; aprovar a proposta de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros; aprovar a proposta de plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia; promover entendimentos, cooperação e eventual conciliação dos usuários da água.

O apoio técnico aos Comitês de Bacia Hidrográfica viria, em princípio, do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Nas bacias hidrográficas onde os problemas de recursos hídricos o justifiquem, poderá ser criada uma entidade jurídica, com estrutura administrativa e financeira própria, denominada Agência de Bacia, por decisão do respectivo comitê e com aprovação do Conselho de Recursos Hídricos. As atribuições da Agência seriam elaborar os planos de bacia hidrográfica e gerenciar os recursos financeiros gerados pela cobrança, pelo uso da água e outros.

6. Projeto do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

O Sistema Nacional foi encaminhado à Assembleia Nacional pelo projeto de lei nº 2.249/91, de autoria do Executivo. A forma como as funções gerenciais são cumpridas é comentada a seguir.

Gerenciamento interinstitucional. Prevê-se a criação de um Colegiado Nacional do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que seria o maior responsável por esse gerenciamento e instância superior do Sistema. Ele seria formado por um colegiado interministerial e cinco colegiados regionais, um para cada região geopolítica brasileira. O colegiado interministerial seria integrado por representantes dos ministérios e secretarias da Presidência da República, cujas atribuições envolvam a água. Os colegiados regionais seriam compostos pelos secretários estaduais em cuja secretaria estiver o órgão de outorga da água (Gerofa). As principais atribuições desse conselho seriam: propor diretrizes para a formulação e aprovar a proposta do Plano Nacional de Recursos Hídricos, cuja elaboração será coordenada por sua secretaria executiva, comentada adiante; controlar a execução desse Plano e aprovar o plano de utilização de recursos hídricos de bacias hidrográficas de rios federais, e o enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes; solucionar, como instância superior, as divergências existentes nos Comitês de Bacias Hidrográficas e entre esses comitês; e avaliar os projetos de aproveitamento e controle dos recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito da bacia hidrográfica onde serão implantados, ouvidos os respectivos comitês. Essa última atribuição diz respeito nitidamente aos aproveitamentos hidrelétricos de grande porte, entre outros.

Gerenciamento da oferta de água. O art. 20 do projeto diz: “As atribuições de instrução de pedidos de outorga de direitos para o uso dos recursos hídricos de domínio da União e de exploração dos potenciais de energia hidráulica permanecem nos órgãos que atualmente as detêm.” Isto equivale a atribuir o exercício dessa função a duas entidades. O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que faria todas as outorgas de rios federais, incluindo as destinadas à geração de energia elétrica em rios estaduais, exceto as destinadas à irrigação, que seriam função da Secretaria de Irrigação. O princípio de que a outorga seria função a ser atribuída a entidade única, pelo menos no âmbito de cada bacia, seria respeitado atribuindo-se poderes deliberativos aos Comitês de Bacia Hidrográfica, conforme é visto adiante. O DNAEE seria também Secretaria Executiva do Colegiado Nacional.

Gerenciamento das intervenções na bacia hidrográfica. Os Comitês de Bacias Hidrográficas assumiriam essa função nos rios federais. Eles seriam integrados por representantes dos usuários, públicos e privados, dos municípios e dos comitês de sub-bacias e das associações de usuários. Suas atribuições seriam análogas às dos Comitês de Bacias Hidrográficas Estaduais, ressaltando-se as de caráter deliberativo, voltadas para a aprovação de intervenções nas bacias. Caso a outorga do direito de uso da água se distribua entre duas ou mais entidades federais, esses comitês teriam, de fato, a função de conciliação de interesses, que faz parte da função de gerenciamento da oferta da água. O apoio técnico a esses comitês não é previsto.

7. Comentários

Inicialmente cabe fazer duas considerações. Santos² alertou que a estruturação de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos ou de qualquer outra natureza é muito vinculada à tradição institucional vigente. Nem sempre o sistema mais racional e eficiente é também o mais factível.

Dessa forma, a análise de um sistema deve ser realizada em confronto com as tradições institucionais, o que nem sempre é possível para observadores de fora, constituindo-se em uma limitação dos comentários aqui realizados.

Em segundo lugar, o primeiro autor participou do grupo de trabalho que propôs o sistema gaúcho. Sendo assim, os comentários têm que levar em conta esse fato, já que será autocrítica tudo o que se relacionar com esse sistema, e crítica o que disser respeito aos sistemas.

Nas considerações feitas sobre cada sistema não foram comentadas as funções de gerenciamento dos usos setoriais da água e de gerenciamento ambiental. A primeira porque já se acha em execução através de diversos órgãos setoriais e porque o maior problema do gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil é a coordenação intersetorial. Problemas setoriais são localizados e devem ser tratados nos sistemas setoriais adequados. No que diz respeito ao gerenciamento ambiental, é praxe dos sistemas em apreço não incluir explicitamente essa função. Eles seguem a tradição brasileira de separar o sistema do meio ambiente daqueles sistemas que tratam diretamente com o desenvolvimento econômico, como o sistema de recursos hídricos, atribuindo ao primeiro a função de inserir restrições e condicionantes às atividades de desenvolvimento propostas pelos demais. Embora essa seja a tradição, nota-se que alguns países, como a França, têm seguido a tendência mais moderna de tratar as questões ambientais não como restrições, mas como parte integrante do processo de planejamento do desenvolvimento. De acordo com essa postura, o sistema francês de recursos hídricos acha-se sob a tutela do Ministério do Meio Ambiente.

No que tange à estrutura institucional, os sistemas têm alguma similaridade. Todos apresentam Conselhos de Recursos Hídricos e Comitês de Bacias Hidrográficas com composições e atribuições parecidas. As diferenças surgem quando os sistemas estaduais gaúcho e paulista atribuem a função de gerenciamento da oferta da água a uma única entidade, enquanto o Sistema Nacional abre a possibilidade de incluir mais de uma entidade com essa função, prevendo a harmonização dos conflitos de uso nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Os sistemas estaduais comentados atribuem a órgãos específicos da administração direta ou indireta o exercício de funções técnicas de apoio ao gerenciamento. A proposta de Sistema Nacional é omissa a esse respeito.

A diferença mais substancial entre os sistemas gaúcho e paulista é com relação ao apoio técnico. No primeiro ele foi atribuído às três Agências de Região Hidro-

² Santos, J. Leomax. Intervenção oral durante o Seminário sobre Gerenciamento dos Recursos Hídricos de Florianópolis, SC, 1990.

gráfica, enquanto no segundo são previstos o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos e Agências de Bacia Hidrográfica, conforme o caso.

Os sistemas estaduais apresentam uma descentralização maior que o nacional, devido às atribuições dos comitês, entre elas o preparo do Plano da Bacia Hidrográfica pertinente. Assegura-se ao poder estadual certo controle através do Plano Estadual a ser preparado pela entidade responsável pelo gerenciamento da oferta da água. No entanto, a exigência de que esse plano seja transformado em lei estabelece a necessidade de negociação na Assembléia Legislativa, limitando assim os poderes do Executivo. O Sistema Nacional é omissivo quanto aos planos que instrumentalizarão a política nacional dos recursos hídricos.

O Sistema Nacional é mais enxuto. Não se prevê a existência de órgão de apoio técnico, já que o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, que com alguma modificação poderia assumir essa função, foi reduzido substancialmente em termos de recursos humanos. Essa proposta, em termos das tradições brasileiras, significa uma grande mudança de rumo. Resta saber, no entanto, se nessa situação o apoio técnico essencial ao funcionamento efetivo do sistema seria contratado com consultorias externas oportunamente e de forma adequada. Sabe-se das dificuldades que o serviço público tem para agilizar essas contratações em confronto com as necessidades permanentes, e muitas vezes urgentes, de uma consulta. Existe o risco de que nessas circunstâncias o apoio técnico seja dispensado.

Outro ponto discutível e contraditório do Sistema Nacional é o fato de permitir que a função de gerenciamento da oferta da água seja exercida por mais de um órgão e que a necessária conciliação de interesses ocorra pela atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Isso viola um princípio de gestão dos recursos hídricos que foi acatado nos sistemas gaúcho e paulista, segundo o qual essa função deve ser exercida por uma única entidade devido aos conflitos potenciais e à necessária tarefa de dirimi-los. O fato de atribuir aos comitês a conciliação de interesses pressupõe a existência de estudos orientadores que, no entanto, deverão ser contratados cada vez com consultorias externas, havendo a possibilidade de tornar lento e ineficaz o processo de outorga. Além disso, existiria uma possibilidade de confronto triplice na medida em que, por exemplo, a água for demandada para um projeto agrícola fora da bacia, sendo a outorga efetivada pela Secretaria Nacional de Irrigação, e também para a geração de energia, sendo a outorga da incumbência do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, e o comitê, chamado a dirimir o impasse, achar que sua apropriação deve ser reservada para outra finalidade local. Como a água é bem da União, a posição do comitê poderá ser fraca diante das entidades federais. Nesse caso, o problema poderá, na melhor das hipóteses, ser encaminhado ao Colegiado Nacional, que não teria a flexibilidade necessária para solucioná-lo em conjunto com outros que venham a surgir, haja vista a sua composição.

O que parece ter havido na concepção do Sistema Nacional foi um conflito de interesses entre o setor agrícola, representado pela Secretaria Nacional de Irrigação, e o setor energético, representado pela Secretaria Nacional de Energia. Devido à falta de uma entidade neutra, na forma de um Departamento Nacional de Recursos Hídricos localizado em um ministério não-setorial, e à relutância em criar um novo órgão, foi decidida a manutenção da situação vigente, esperando-se que os comitês

resolvam os conflitos. E como não se prevê uma assessoria técnica em caráter permanente aos comitês, viabilizando esta e outras atribuições, há o risco de que o Sistema Nacional se torne ineficaz exatamente na sua parte mais sensível e estratégica, que é o gerenciamento das intervenções na bacia hidrográfica.

8. Conclusão

O trabalho levanta algumas questões sobre os sistemas analisados, que deverão ser aprofundadas pelas discussões que possam suscitar. Cabe uma reflexão sobre o papel do Poder Público na administração dos recursos naturais, incluindo os recursos hídricos, ao se analisar a proposta provisória do Sistema Nacional. A intensificação do uso dos recursos hídricos propicia o aparecimento de efeitos colaterais, na forma de deseconomias externas, representadas por custos sociais que não afetam os custos marginais dos usuários e por isso não são levados em conta no dimensionamento de suas escalas ótimas de produção. Exemplos de deseconomias externas são a poluição hídrica, a erosão do solo etc. Isto faz com que as leis de mercado não assegurem a utilização socialmente ótima desses recursos, impondo-se a intervenção do Poder Público no ordenamento do uso dos recursos através da atribuição de cotas (outorga) ou cobrança (tarifas) sobre o direito de uso da água e de poluição hídrica. No primeiro caso, outorga, criam-se mecanismos extramercado para impor um perfil ideal do uso do recurso. No outro caso, tarifa, esse perfil é estabelecido através de intervenção no mercado, conforme é analisado em Lanna.³

Seja na situação de cotas ou na de cobrança, há necessidade de que o Poder Público se estruture para inventariar e monitorar os recursos, desenvolver, testar e implantar critérios e adaptá-los à evolução das demandas, e propor alternativas para dirimir conflitos entre potenciais usuários. Essas tarefas exigem alta especialização e dedicação permanente que dificilmente poderão ser obtidas de forma eficiente através de órgãos públicos sem a devida estrutura de pessoal e material. Além disso, somente um órgão que não esteja vinculado diretamente a qualquer setor pode lidar imparcialmente com conflitos intersetoriais.

Finalmente, é chegado o momento de buscar uma maior interveniência das questões ambientais no processo de planejamento do desenvolvimento, o que dificilmente poderá ser obtido pela mera tentativa, muitas vezes fracassada, de impor restrições e condicionantes. Questões ambientais, em boa parte dos casos, são questões de desenvolvimento a longo prazo e, portanto, inerentes ao processo de planejamento do desenvolvimento e indissociáveis do mesmo. Os sistemas apresentados foram muito tímidos na consideração dessa questão, quando não a descartaram totalmente por razões ideológicas ou de tradição institucional.

³ Lanna, A. E. Aspectos econômicos e financeiros da cobrança pelo uso e poluição da água. *Revista Brasileira de Engenharia*, Caderno de Recursos Hídricos, 8(2): 57-79, 1991.