

DINÂMICA COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA E AGÊNCIAS DE ÁGUA

Francisco Lobatto¹, Bianor Scelza² Cavalcanti e Irapoan Cavalcanti de Lyra²

1 - INTRODUÇÃO E SÍNTESE DO TRABALHO

O presente trabalho desenvolve conceitos sobre a composição, sistemática de funcionamento e processo decisório de Comitês de Bacia Hidrográfica e Agência de Água, tais como previstos pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos propugnado pela Lei Federal No. 9.433/97 e Sistemas Estaduais correlatos.

Os conceitos estão organizados sob a forma de questionamentos, partindo da diferenciação entre a face institucional (aparência) e o conteúdo de negociação social (essência) que deve nuclear a gestão das águas. Na seqüência, afirma-se a natureza dos problemas como norteadora da ação, de modo a evitar que o Sistema Institucional opere burocraticamente. Tais preocupações conduzem a debates sobre formas para a identificação do "interesse público" no gerenciamento das águas, dentre as alternativas de obter consensos no âmbito dos Comitês de Bacia ou explicitar conflitos entre as perspectivas próprias aos usuários (interesses particulares), cotejadas frente a preocupações sociais mais amplas.

Por fim, os conceitos desenvolvidos conduzem a uma estratégia institucional para a instalação de Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos pautada pela criação de tensão dinâmica entre a instância colegiada decisória - Comitês de Bacia Hidrográfica - e sua entidade executiva - Agências de Água -, com desdobramentos sobre a composição e competências de ambas.

2 - ESSÊNCIA E APARÊNCIA DA GESTÃO DAS ÁGUAS

A moderna gestão ambiental, em particular dos recursos hídricos, implica na articulação de ações em três diferentes esferas:- a primeira, referente à atribuições indelegáveis e exclusivas do Estado, tradicionalmente aplicada pelo Poder Público mediante disciplinamento legal e o exercício do poder de polícia (Comando-Controle); a terceira, bastante em voga atualmente, pertinente à conformação de mercados ao setor privado, mediante certificações e que visam à auto-gestão da qualidade (normas da série ISO 9.000) e das tecnologias de produção ambientalmente corretas (série ISO 14.000); por fim, entre ambas existe uma segunda esfera de atuação, própria aos chamados instrumentos econômicos de gestão que, por sua constituição enquanto mecanismos de mercado, reclamam um modelo institucional de Gestão Compartilhada.

Vale sublinhar que, na ausência de um modelo institucional capaz de propiciar o compartilhamento público-privado da Gestão, os instrumentos econômicos são reduzidos à condição primária anterior de meros impostos, reproduzindo os mecanismos tradicionais de Comando-Controle aplicados pelo Estado.

Tais conceitos ganham particular relevância quando da implementação de Sistemas de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Nacional e Estaduais), para cuja operação a cobrança pelo direito de uso das águas constitui-se em ferramenta fundamental:- poderá sê-lo limitada à dimensão de imposto adicional, sem embargo de sua arrecadação possibilitar o custeio dos encargos de monitoramento e, quiçá, de alguns investimentos; ou, como seria desejável, assumindo a plenitude de seu potencial como instrumento econômico de gestão.

Mediante tais preocupações, o espaço institucional conformado a partir dos Comitês de Bacia e Agências de Água passa a ser relevante não em virtude de sua própria existência/aparência, mas como aquele que permite uma articulação orgânica com os usuários, na direção de formas compartilhadas de Gestão, permitindo, como essência, avançar em relação aos limites do Comando-Controle, limites estes particularmente graves em países nos quais é reduzida a capacidade de fiscalização do Estado e precárias as disponibilidades financeiras para o exercício eficaz do Poder de Polícia ambiental. Sob tais condições, instrumentos descentralizados (de mercado) de gestão podem assumir importância ainda maior.

As formas do modelo institucional, assim entendidos os entes que o representam (Comitê e Agência de Águas, no caso dos recursos hídricos), não devem ser confundidas com o conteúdo indispensável da Gestão Compartilhada, constituído de um acordo socialmente consistente, no qual os usuários representam a pedra fundamental: sem usuários não há Gestão.

3 - PRIVILÉGIAR A CONCEITUAÇÃO DO SISTEMA INSTITUCIONAL OU FATOS/PROBLEMAS?

1

² Fundação Getúlio Vargas

O Sistema Institucional não deve ter justificativa em si mesmo para que seja instalado e tenha sustentada sua operação. É preciso que a dimensão dos problemas e os interesses sociais envolvidos sejam capazes de articular os recursos necessários, caso contrário, o Sistema Institucional representará ônus adicional ao Estado e, por conseqüência, à própria sociedade.

Para que tenha consistência e raízes sociais, a Gestão Compartilhada deve ser estruturada como um pacto (acordo social), uma negociação de interesses objetivando a resolução de problemas que são socialmente reconhecidos como relevantes, o que implica na definição de metas e objetivos de qualidade ambiental mensuráveis, a serem atingidos dentro de um prazo determinado, segundo um rateio de custos (parcialmente traduzido pela cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos) socialmente factível.

Este pacto (acordo social) deve ser edificado com base em 05 (cinco) dimensões fundamentais, a saber:

⇒ técnica: sistemas de informação e ferramentas de apoio à decisão (cadastros, GIS e modelos hidrodinâmicos) que permitam simular cenários de desenvolvimento regional nas diferentes bacias hidrográficas e identificar os respectivos impactos associados, mensurados tendo a água como indicador de qualidade ambiental;

⇒ econômica: quantificação dos benefícios e custos econômicos e sociais, assim como os respectivos fluxos monetários que deles serão decorrentes, associados ao processo de apropriação dos recursos hídricos, os quais deverão, mediante acordos compensatórios, instruir os valores da cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos (resultando, eventualmente, em valores diferenciados proporcionais aos custos de oportunidade de uso da água, para cada agente interveniente);

⇒ político-administrativa: a face aparente ou o formato institucional do pacto (acordo social), ajustável frente às peculiaridades dos acordos e à natureza dos agentes, em cada bacia hidrográfica, assumindo, em função de disposições da Lei Nacional No. 9.433/97, as figuras genéricas de Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Água;

⇒ legal: o estabelecimento jurídico do pacto e a pavimentação do caminho legal dos acordos sociais celebrados para a Gestão Compartilhada, para dentro dela própria (regulamentos, estatutos e similares) e na sua relação com os demais sistemas sociais legalmente existentes (legislação municipal de uso do solo, normas e regulamentos ambientais e outros); e, por fim,

⇒ operacional: os Planos de Recursos Hídricos, consolidados como a tradução executiva dos acordos sociais celebrados em favor da Gestão Compartilhada.

Mais importante do que a instalação, em si, de Comitês de Bacia, é assegurar que seu funcionamento propicie a construção de formas de Gestão Compartilhada, nas quais os usuários internalizem suas responsabilidades frente aos demais agentes sociais, dentre outros mecanismos mediante a cobrança pelo direito de uso das águas, instalada como mecanismo para o rateio dos custos (externalidades) associados às metas ambientais pactuadas, sempre sob expectativas de benefícios anteriormente identificados.

4 - COMO IDENTIFICAR (CONFORMAR) O DESEJADO “INTERESSE PÚBLICO” ?

Reconhecer o imperativo de uma inserção nuclear dos usuários junto ao Sistema Institucional implica, no entanto, em enfrentar debates sobre como assegurar, em tal Sistema, um processo decisório que, não sendo conduzido pela via burocrático-administrativa estatal, garanta a máxima aproximação com o desejado “interesse público”, evitando que a pactuação dos interesses particulares (dos usuários) resulte na prevalência daqueles detentores de parcelas substantivas das outorgas de direito de uso das águas ou com maior poder econômico (quem paga mais pela água tudo pode junto ao Sistema).

Debates dessa natureza costumam derivar em vieses ideológicos que, em uma de suas concepções extremas, defendem o “interesse público” como aquele conformado a partir da perspectiva de entidades do aparelho estatal, particularmente das que detêm responsabilidades sobre a gestão ambiental e dos recursos hídricos, em geral presentes junto aos Comitês de Bacia Hidrográfica, assim como em todas as demais instâncias, incluindo os Conselhos Superiores de Sistemas de Gestão. No outro extremo, o “interesse público” tenderia a ser assumido como o vetor resultante da somatória de interesses particulares (p.ex., dos usuários públicos ou privados), prescindindo, por conseguinte, de preocupações com terceiros e da própria regulação pública.

Frente a estes extremos, parece mais inteligente pensar num modelo institucional capaz de engendrar, através de seu próprio mecanismo decisório, salvaguardas contra os vieses mencionados. Um modelo assim deveria estabelecer condições de contorno (mediações ou limites) para a

representatividade e voto proporcional dos usuários, assim como uma divisão adequada de encargos e responsabilidades entre intervenientes com natureza e aptidões reconhecidamente distintas, evidentemente delegando, de um lado, tarefas de cunho executivo a agentes privados e, de outro, funções de vigilância e regulação dos acordos celebrados à entidades públicas e organizações de defesa do meio ambiente.

Deve-se reconhecer, de pronto, que as soluções “administrativas” tomadas pelo Estado, em geral estabelecidas via decretos, não são as formas mais inteligentes de resolução de problemas complexos, tais como aqueles verificados na base dos Sistemas de Gestão, junto aos segmentos usuários, a exemplo da alocação de água enquanto recurso escasso (em quantidade ou em qualidade). Por outro lado, mecanismos de mercado, potencialmente interessantes no equacionamento do exemplo mencionado, precisam ter suas resultantes cotejadas frente a perspectivas estratégicas mais amplas ou a interesses de terceiros, não presentes quando de suas negociações e acordos.

5 - OBTER CONSENSO OU EXPLICITAR CONFLITOS?

Estas questões conduzem à investigação do processo decisório indicado pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGRH, na busca de estratégias possíveis para o melhor funcionamento de Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Água, sempre sob os conceitos anteriormente apresentados, respeitados os marcos legais da Lei Federal No. 9.433/97.

O processo decisório evidenciado pelo SINGRH, dominante nos Sistemas Estaduais até então propostos no país, está baseado na busca do consenso possível sobre o que fazer (Plano de Bacia) e como financiar as ações propostas (valores da cobrança), consenso este a ser obtido no âmbito de colegiados heterogêneos (Comitês de Bacia compostos pelo Poder Público, sociedade civil e usuários) e operacionalizado por Secretarias Executivas (Agências de Água cujos Conselhos de Administração são extratos dos Comitês em composição e representatividade).

Cabe indagar, sob a perspectiva dos que devem pagar a conta, como os usuários de diferentes matizes postar-se-ão frente a tal processo, considerando o contexto atual do país, caracterizado por credibilidade reduzida do setor público, enorme resistência a novos tributos e histórico de relativo esvaziamento de conselhos e colegiados?

Que atitude se espera, por exemplo, de indústrias de ponta (maior potencial de contribuição ao Sistema), em contingente significativo certificadas nas séries ISO 9.000 e 14.000 em decorrência de inversões importantes na adequação ambiental de seus processos produtivos, simultaneamente submetidas à crescente competição imposta por mercados globais, geralmente instaladas junto a aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, em bacias hidrográficas nas quais são dramaticamente elevados os problemas quantitativos (controle de cheias) e qualitativos (poluição por esgotos domésticos) relacionados aos recursos hídricos, problemas estes associáveis ao baixo (por vezes, muito baixo) desempenho do setor público responsável por seu equacionamento?

Não será estranho se o segmento industrial mostrar-se evasivo quanto a sentar-se à mesa, sob a suspeita de pecador, para debater com ambientalistas a conta a pagar em favor da recuperação da qualidade ambiental. Parece ser esta a perspectiva em muitos dos Comitês em funcionamento no país: domínio pelos quadros técnico-burocráticos do Estado e pelos grupos de pressão da sociedade civil organizada, sempre dispostos a elaborar diagnósticos e relatórios de situação volumosos, porém sem compromissos efetivos com o fazer e seus respectivos meios.

A instalação de Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos no país, portanto, poderá ter suas possibilidades limitadas ao pautar-se somente pela expectativa de obtenção de consensos que, em muitos casos, não serão de fácil convergência. Assim, considerando as distintas vocações e naturezas dos agentes intervenientes, parece mais próprio - e mais pragmático - que os espaços institucionais previstos em Sistemas de Gestão Compartilhada contemplem mecanismos decisórios pautados pela explicitação de conflitos entre diferentes interesses particulares, assegurando formas de arbitramento e/ou resolução de tais conflitos, entre si, quando cotejados frente a terceiros e/ou a aspectos regionais e estratégicos mais amplos.

6 - COMO ANCORAR A GESTÃO COMPARTILHADA EM INTERESSES SOCIALMENTE IDENTIFICADOS?

Na busca de estratégias adequadas para a edificação de Sistemas Institucionais de Gestão Compartilhada, parece interessante explorar mais acentuadamente as diretrizes de descentralização e flexibilidade inscritas no SINGRH.

Primeiramente, sob uma perspectiva pragmática, deve-se instalar Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos somente em bacias hidrográficas cuja dimensão de problemas e interesses relacionados assim o justifiquem, evitando crescer despesas sociais desnecessárias.

Antes de iniciar a edificação do Sistema pelo colegiado social (Comitê de Bacia), poder-se-ia inverter a iniciativa delegando àqueles que percebem os custos de oportunidade de utilização da água a tarefa de constituir Associação de Usuários de Recursos Hídricos, à qual seriam delegadas como principais atribuições previstas para as Agência de Água: - (i) a proposição inicial de valores para a cobrança de direitos de uso da água, preferencialmente estabelecida mediante mecanismos descentralizados – p.ex., leilões envolvendo a outorga de direitos de uso (maiores preços unitários deteriam as outorgas preferenciais e vice-versa), possibilitando o estabelecimento de valores distintos para diferentes custos de oportunidade; e, (ii) proposição inicial do Plano de Investimentos na Bacia Hidrográfica, portanto, a definição de objetivos, prioridades e metas de qualidade ambiental, com os respectivos rateio de custos e prazo de execução. Isto significaria fincar a base fundamental da Gestão sobre interesses materiais explicitados pelos próprios usuários. Cabe indagar se os usuários trabalhariam no limite de suas reais possibilidades de inversão quando submetidos a um mecanismo de mercado para manifestar ofertas monetárias pelo direito de uso da água.

De todo o modo, tendo os interesses particulares dos usuários explicitados sob tal mecanismo e conformada a hipótese de que sua resultante afaste-se do desejado “interesse público” - por exemplo, mediante metas de qualidade ambiental e valores de cobrança pela água muito aquém da expectativa dos demais intervenientes -, caberia à sociedade civil e ao Poder Público contrapor-se a tais desvios, desde que estes ambos estes segmentos somados detenham maioria nos Comitês de Bacia, responsáveis finais pela aprovação das proposições iniciais do Plano de Bacia e dos valores para a cobrança pelo direito de uso da água. Cria-se, assim, uma tensão dinâmica (ou dialética) entre Comitês de Bacia (regulação) e Associação de Usuários (execução).

Na hipótese de não resolução regional dos eventuais conflitos explicitados entre Comitês e Associações de Usuários, caberá a intervenção mediadora do Conselho Superior do Sistema (Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos), constituído enquanto esfera maior de disposição de diretrizes, arbitramento de conflitos e condução política do processo.

Observe-se que a estratégia proposta caracteriza-se a pela constituição de três níveis institucionais distintos, com identidades e instrumentos próprios de atuação:

- primeiro, espaço privado, na ponta do Sistema, é formado pela pactuação e convergência de interesses particulares entre iguais (Associação de Usuários de Recursos Hídricos), consubstanciada por proposta de Plano de Investimentos na Bacia Hidrográfica, parcialmente financiado por valores de cobrança pelo direito de uso da água compatíveis com sua capacidade social de inversão;
- segundo, espaço compartilhado público-privado, constituído por colegiado de âmbito e identidade regionais (Comitês de Bacia Hidrográfica), com o encargo de cotejar e convergir os interesses particulares dos usuários frente ao interesse público mais amplo, mediante a análise e aprovação dos Planos de Bacia; e, por fim,
- a instância mais elevada de decisão e recurso (Conselho Superior), com identidade majoritariamente pública, concentrando unicamente as tarefas de planejamento estratégico, arbitramento e condução política do processo.

À luz dos dispositivos da Lei Federal No. 9.433/97 e considerando a minuta de Anteprojeto de Lei das Agência de Água, tal como proposta para a apreciação do Legislativo Nacional pelo Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, a estratégia acima será factível em bacias de rios federais desde que seja flexibilizada a composição dos Conselhos de Administração das Agências, eliminando limites para que seus membros apresentem igual proporcionalidade e mesmos representantes dos respectivos Comitês de Bacia.

Ao explorar a dinâmica potencial entre Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Água (Associação de Usuários), cabe perguntar da conveniência de trabalhar com duas mãos iguais (esquerdas ou direitas, como se queira) ou, alternativamente, com mão direita e mão esquerda?

7 - NATUREZA JURÍDICA E DEMAIS PREDICADOS NECESSÁRIOS ÀS ASSOCIAÇÕES DE USUÁRIOS, PARA O EXERCÍCIO DO PAPEL DE AGÊNCIAS DE ÁGUA

Para maior compatibilidade com o elevado nível de descentralização da estratégia institucional proposta, as Associações de Usuários, no exercício do papel de Agências de Água, deverão constituir-se como entidades civis de direito privado, preferencialmente como Organizações Sociais Autônomas, tais como previstas pela Reforma Administrativa em final de curso no âmbito do Congresso Nacional.

Estes institutos poderão aplicar recursos públicos, destacadamente receitas auferidas com a cobrança pelo direito de uso da água, mediante Contratos de Gestão, nos quais o controle de processos é substituído por controle de resultados, traduzidos em termos das metas de qualidade

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

ambiental inscritas nos Planos de Bacia Hidrográfica. Assim, metas não atingidas poderão implicar no rompimento dos Contratos de Gestão e descredenciamento de Associações de Usuários), com retorno, ao Poder Público, das competências que lhes foram delegadas.

Será importante que as Associações de Usuários de Recursos Hídricos permitam a inscrição de sócios especiais (eméritos), admitidos em função de contribuições relevantes – em termos financeiros, tecnológicos, legais ou sociais – de modo a constituir parcerias estratégicas e reforçar potencialidades, incluindo dentre estes os próprios governos estaduais, caso recursos públicos venham a ser decisivos em determinadas bacias hidrográficas.

No que concerne a seu processo decisório propriamente dito, caberá a calibração inteligente e negociada entre os extremos de: (i) cada associado um voto; ou, (ii) votos proporcionais aos aportes ao Sistema de Gestão via cobrança pelo direito de uso da água. Ambos os extremos, isoladamente, apresentam inconvenientes.

Por fim, cabe lembrar que em algumas bacias hidrográficas será pertinente estabelecer limites ao excessivo peso relativo de determinados usuários, caso notável de concessionários de saneamento em bacias urbanas nas quais o segmento industrial tem captações de água e lançamento de efluentes pouco expressivos.