

12 - Governança das Águas

Os termos governo e governança embora sejam parecidos têm significados bem diferentes. Governo tem a ver com uma autoridade única, enquanto que a governança tem a ver com o compartilhamento de propostas e responsabilidades (Saunier & Meganck, 2007). A governança das águas é definida como sendo um sistema político, social, econômico e administrativo montado para diretamente ou indiretamente influenciar os usos, o desenvolvimento e a gestão integrada de recursos hídricos, bem como garantir a oferta de serviços e produtos diretamente ligados aos recursos para a sociedade. Por definição, o sistema de governança das águas não fica isolado de todas as outras esferas administrativas do país, onde está sendo implementado. Muitos acreditam que a governança reduz o poder do governo, mas isso não é verdade já que o governo mantém o seu poder regulatório e fiscal. Ao contrário, esse sistema não só deve influenciar, mas também sofrer adaptações e influências das demais esferas de governo.

Os focos centrais da governança das águas são:

1. Equidade e eficiência no uso dos recursos hídricos, reconhecendo as bacias hidrográficas como unidades centrais da gestão das águas; o sistema deve atuar de forma integrada e em harmonia com as atividades econômicas possíveis de ser atendidas dentro das limitações naturais de cada uma dessas bacias hidrográficas.
2. O sistema deve atuar de acordo a políticas públicas muito bem definidas que, por sua vez, devem estar embasadas em instituições cuja conduta esteja ancorada em uma base legal apropriada.
3. Clara definição dos papéis de cada um dos órgãos ambientais, sem que haja sobreposição de funções, com garantia plena de participação da sociedade civil e do setor privado, com a definição dos papéis de cada um desses segmentos (direitos à propriedade, outorgas, acessos etc.); alguns exemplos de questões sensíveis dentro desse item:
 - diálogo intersetorial (diálogo entre o governo, as ONGs e as empresas)
 - resolução de conflitos gerados por usos diferenciados da água
 - direitos e outorgas
 - papel da mulher em relação aos recursos hídricos
 - barreiras burocráticas
 - padrões de qualidade de água e indicadores ambientais
 - preço dos serviços ligados aos diferentes usos (irrigação, abastecimento etc.)
 - acesso ao crédito ou a incentivos fiscais (aquicultura, saneamento etc.).



As quatro dimensões sobre as quais é definido um sistema de governança das águas, bem como as metas administrativas associadas a cada uma dessas dimensões são ilustradas na Figura 12.1.



Figura 12.1 – As dimensões da “Governança Ambiental das Águas”.

A governança das águas é um sistema de governo. Como todo sistema de governo, as seguintes questões devem estar muito claramente respondidas ao se implantar o sistema: (1) Como deverá ser o processo de tomada de decisões? (2) Quais serão as partes interessadas envolvidas (*"stakeholders"*) em cada processo decisório? (3) Quais serão os princípios e regras que deverão ser observados por todos os tomadores de decisão envolvidos? Para que essas três questões possam ser convenientemente respondidas, são necessários os seguintes elementos:

- (a) Políticas públicas claras e definidas para os recursos hídricos;
- (b) Legislação apropriada;
- (c) Regulamentação clara e precisa da legislação.

O sistema de governança das águas a ser implantado em um dado país ou região deve ter claramente reconhecidas quais as prioridades e metas a ser alcançadas no curto, médio e longo prazos. Exemplos dessas prioridades: acesso universal ao saneamento, conservação e recuperação dos recursos hídricos, produção de energia, irrigação, aquicultura etc. É claro que tais prioridades devem estar plenamente afinadas com as políticas públicas, planejamento estratégico e a realidade orçamentária disponível.

A implantação de um sistema eficiente de governança das águas é uma das formas mais eficazes não só de garantir o acesso universal às águas, mas também de combater a pobreza, evitar abusos do poder econômico. Um sistema de governança de recursos hídricos pode amenizar ou evitar conflitos de uso presentes ou futuros ou, ainda, ele deve dispor das bases legais para coibir e eventualmente punir ações criminosas contra os recursos hídricos.

As dimensões sociais e políticas do sistema de governança das águas devem atender aos seguintes requisitos:



- O sistema deve ter uma clara dimensão social, garantindo maior igualdade na distribuição dos recursos hídricos para todos os setores da sociedade. Conflitos entre os usos industriais e sociais ou entre as áreas rurais e urbanas têm uma melhor chance de ser resolvidos de forma mais sustentável e igualitária. Muitos estudos mostram que uma boa governança das águas está diretamente relacionada com o aumento da renda per capita em muitas regiões do globo.

- A governança das águas deve reconhecer o direito que populações marginais dentro da sociedade (comunidades indígenas, mulheres, habitantes de favelas e outras áreas de risco) de atuarem como partes interessadas (*"stakeholders"*), garantido o seu pleno acesso aos recursos hídricos compartilhados.

- A governança das águas deve garantir base legal apropriada para que fenômenos tais como a poluição, as secas e as enchentes, possam ser evitados, administrados e mitigados. Se houver, improbidades, negligências ou mesmo má-fé, o sistema deve garantir a punição ou a responsabilização dos agentes envolvidos, quando em crime.

- O fluxo natural das águas e da atmosfera (que contém água) e muitos dos serviços ambientais prestados pelos recursos hídricos transcendem os limites das fronteiras entre municípios, estados e países. As águas devem ser entendidas como um patrimônio universal. Portanto, a governança das águas deve também garantir o diálogo construtivo entre municípios, entre os Estados da Federação e entre a União e países vizinhos, observando, no entanto, suas respectivas soberanias nacionais.

A governança das águas tem poucas chances de dar certo onde não seja garantido o pleno direito das pessoas em se organizarem e que elas possam ter garantidas a livre expressão de suas ideias. É preciso que os grandes projetos nacionais que envolvam os recursos hídricos, tais como a construção de barragens, hidrovias, portos, transposições de bacias hidrográficas, sejam implementados após passar por um processo democrático, transparente e legítimo de tomada de decisões. O processo decisório deverá levar em conta o levantamento de todas as opções viáveis, de todos os impactos socioambientais previstos, onde todos os *"stakeholders"* sejam sempre considerados e devidamente ouvidos.

A governança das águas não deve ser uma mera cópia de congêneres implantados em outros países.

Deve estar plenamente afinada com a condução da política macroeconômica e também deve estar afinada com as peculiaridades socioeconômicas, culturais, históricas e mesmo religiosas do país em questão. Esse tipo de governança não combina com palavras tais como “autoritarismo”, “corrupção”, “patrimonialismo”, “paternalismo” ou “centralismo” tão típicos em muitos países do globo.

Tendo em vista as necessidades de reformas políticas em muitos países, a ONU estabelece certas prioridades de reformas que são necessárias para que as principais metas sociais e ambientais sejam alcançadas mais rapidamente:

- (a) Descentralização do processo de tomada de decisões;
- (b) Inclusão de novas partes interessadas (“*stakeholders*”) no processo decisório;
- (c) Inclusão das parcerias público-privadas;
- (d) Inclusão do princípio do manejo integrado de bacias hidrográficas;
- (e) Melhor base legal com eliminação dos entraves burocráticos e das sobreposições de autarquias e órgãos de governo com funções similares;
- (f) Conscientização das partes interessadas (“*stakeholders*”) de que o direito à propriedade ou a concessão de uma outorga implica também em responsabilidade ambiental;
- (g) Como combater a corrupção em todos os níveis de governo.

Essas metas podem ser vistas na Fig. 12.2



Figura 12.2- Desmembramento das dimensões políticas e sociais de um sistema de governança das águas.

O que é descentralizar? É a estratégia de transferir o poder de tomada de decisões administrativas para níveis inferiores de governo; transferir poder para a iniciativa privada ou para as sociedades civis organizadas. Muitos países têm adotado uma estratégia descentralizadora em relação aos recursos hídricos em contraste com a visão tradicional “*top down*”, caracterizada pelo centralismo político-administrativo. Assim, a sociedade passa a assumir não só um controle maior, mas também uma responsabilidade maior na tomada de decisões. Essa estratégia, entretanto, também implica que a informação e o nível de educação da sociedade em geral seja compatível com a complexidade das decisões a ser tomadas.

A noção de que a principal unidade de manejo dos recursos hídricos seja a bacia hidrográfica não é facilmente assimilável em muitos sistemas de governança das águas. A grande vantagem da adoção da bacia hidrográfica refere-se a uma questão de escala. Os problemas são vistos e tratados dentro de uma perspectiva totalmente regionalizada. Assim, as decisões a ser tomadas têm grande probabilidade de ser bem-sucedidas não só quanto as suas maiores eficácias técnicas (por estarem mais adaptadas ao contexto regional), mas graças à facilidade de ser aceitas pelas comunidades locais.

Todo processo de tomada de decisões envolve o manejo de conflitos. Nunca existe a unanimidade e, se ela existir, provavelmente será falsa. A melhor estratégia é a de incluir todas as partes interessadas nesse processo. É importante a inclusão nos processos de tomada de decisões das partes menos favorecidas e mais fracas. Toda decisão relativa à gestão e governança das águas não será eficaz se não contribuir, em última análise, para melhorar as condições sociais e econômicas das partes menos favorecidas.

Em muitos países, a ideia de que não é possível governar as águas sem algum nível de corrupção é um fato consumado. Entretanto, um sistema de governança das águas deve estar pautado na absoluta transparência e lisura de suas ações. Assim, deve conter todas ferramentas que impeçam a corrupção. Essa doença social afeta todos os governos no mundo (Fig. 12.3), particularmente as organizações que prestam serviços à comunidade, tais como aquelas que cuidam da oferta de saúde, água e segurança aos diferentes segmentos da sociedade. Portanto, o desenvolvimento sustentável passa, em primeira linha, pelo combate sistemático a todas as formas de corrupção, em todas as organizações dentro e fora do governo. É preciso ter uma “tolerância zero” a todas as práticas, mesmo aquelas aparentemente “inofensivas” de corrupção. Os recursos usados para corromper ou deixar-se corromper são aqueles que seriam usados para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.



A corrupção no mundo em 2013

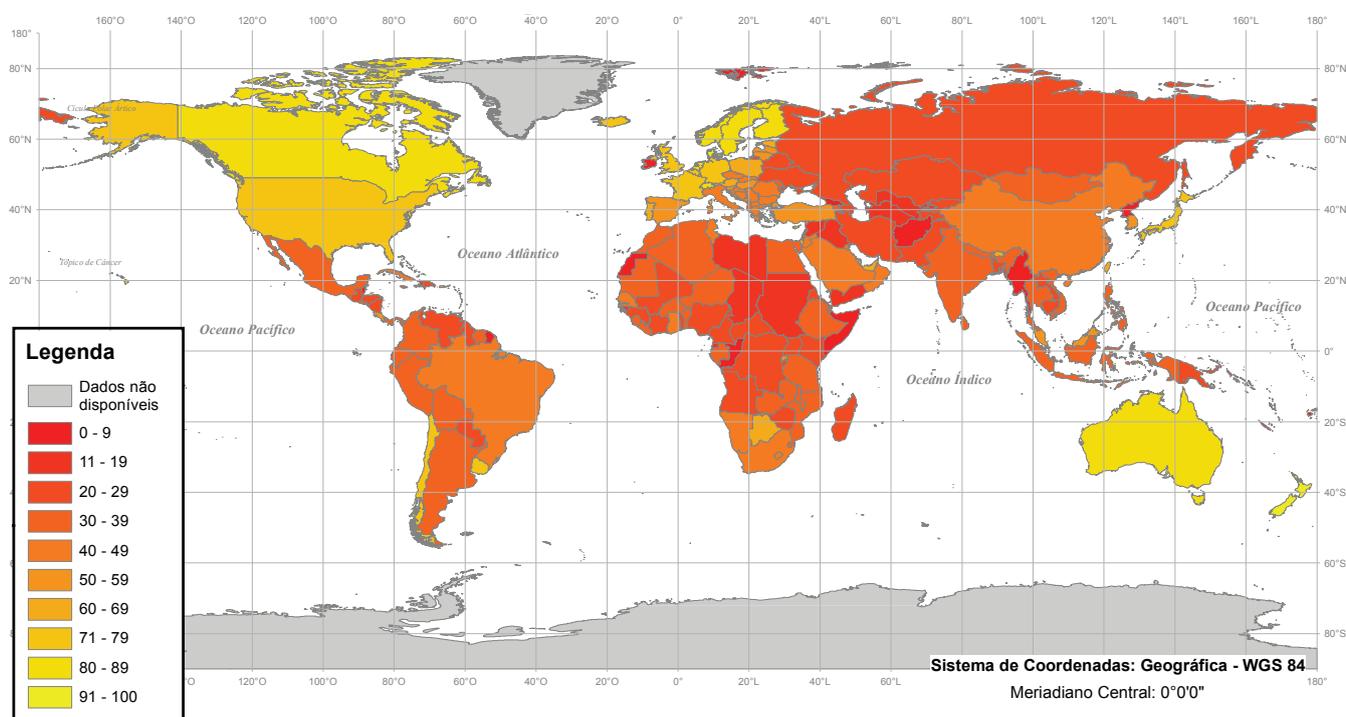


Figura 12.3- A corrupção no mundo em 2013 (Fonte: <http://www.transparency.org>).

E quais são os efeitos perversos da corrupção?

- reduz o crescimento econômico e desestimula a vinda de investimentos;
- impede uma distribuição equitativa dos recursos hídricos;
- reduz os orçamentos do governo que poderiam ser usados na melhoria dos serviços hídricos;
- torna ineficaz toda e qualquer legislação sobre recursos hídricos por melhor que ela seja;
- permite a proliferação de decisões discriminatórias que frequentemente afrontam a justiça e a própria lei.

A corrupção sempre aparece quando existem deficiências na governança de um dado país. Em muitos países, não existe a clara percepção de que a infração a uma lei levará o indivíduo a um ato condenatório da Justiça, ou seja, prevalece a impunidade. A noção do ganho pessoal é muito mais forte do que o conceito de bem-estar da população. Em decorrência, essas sociedades aceitam como um fato normal existir uma classe minoritária de pessoas injustamente favorecidas dentro e fora do governo, com rendas pessoais centenas de vezes maiores do que o salário mínimo do país.

Uma vez tendo sido montado um sistema observando os tópicos citados, resta sabermos como ele irá atuar, ou seja, por meio de quais instrumentos de poder será feita essa governança dos recursos hídricos. A governança das águas tem à sua disposição vários instrumentos para a sua ação executiva. Ela pode agir via concessões de serviços de abastecimento e saneamento; por meio da coleta de taxas e impostos associados aos usos múltiplos das águas; através da concessão de linhas de crédito para projetos e outras iniciativas de interesse ligadas à sustentabilidade dos recursos hídricos. Outro instrumento importante refere-se à criação de fundos setoriais (ex: CT-Hidro) que irão financiar pesquisas em universidades e institutos de pesquisa, visando desenvolver novas tecnologias ligadas à gestão sustentável dos recursos hídricos. Finalmente, deve-se montar um sistema de unidades de conservação voltadas estrategicamente à proteção de bacias hidrográficas ou criando um sistema nacional de seguros que projeta, por exemplo, a produção aquícola e a pesca em determinadas regiões de interesse (Fig. 12.4).



Figura 12.4 – Instrumentos de ação executiva da governança das águas.

12.1 - Gestão das águas no Brasil

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), ou a Rio 92, no seu documento final, a Agenda 21, lançou os fundamentos para a gestão e governança dos recursos hídricos: (a) usos múltiplos da água; (b) múltiplos objetivos (sociais, econômicos, ambientais etc.); (c) transversalidade de domínios científicos; (d) coordenação interinstitucional; (e) participação de vários segmentos envolvidos.

Além de ser um país com uma enorme diversidade de recursos hídricos, o Brasil é muito grande, populoso e com muitas diferenças regionais. O País é também caracterizado por uma grande autonomia político-administrativa entre seus 26 Estados e 5.564 Municípios. Administrar, explorar, recuperar e fiscalizar e proteger os recursos hídricos é uma tarefa que é executada por todos os níveis de governo (União, Estados e Municípios) por diferentes sistemas de gestão que, muitas vezes, apresentam sobreposições, contradições e falta de integração entre si.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 20 delibera que rios, lagos ou quaisquer cursos de água ou lagos no território federal ou que banham um ou mais estados, servindo como fronteira com outro país são bens da União. A mesma Constituição, em seu artigo 21, preconiza que a União deve instituir *um sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir os critérios de outorga de direitos de uso*.

A Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. As premissas dessa lei são as seguintes: (a) a água é um bem público; (b) a prioridade deve ser dada ao consumo humano e à dessedentação de animais; (c) a gestão das águas deve sempre permitir os seus usos múltiplos; (e) a gestão das águas deve ser descentralizada e envolver a participação do governo, usuários e também da sociedade organizada; (f) a bacia hidrográfica deve ser a unidade territorial para a implementação da Lei 9.433.



Segundo a Constituição Brasileira, um rio é considerado rio federal quando banha mais de um estado brasileiro ou atravessa as fronteiras do País (Fig. 12.5). A gestão dos rios federais é responsabilidade do governo federal.



Fig. 12.5- Rios estaduais e federais no Brasil. Fonte: ANA.

Um grande avanço na base legal da governança das águas do Brasil foi dado pela Lei 9.433, que em seu Artigo 39, cria o Comitê e a Agência de Bacia. O Comitê de Bacia é composto:

1. governo federal;
2. governos dos Estados ou do DF (onde se localiza a bacia);
3. administrações municipais (pelo menos uma parte do município está dentro da bacia considerada);
4. usuários da água (provedores, concessionárias etc.);
5. sociedade civil organizada desde de que demonstre ter atuação na bacia considerada;

Observação: o número de representantes dos diferentes níveis de governo não poderá ultrapassar a metade dos assentos desse comitê.

Gestão das bacias hidrográficas

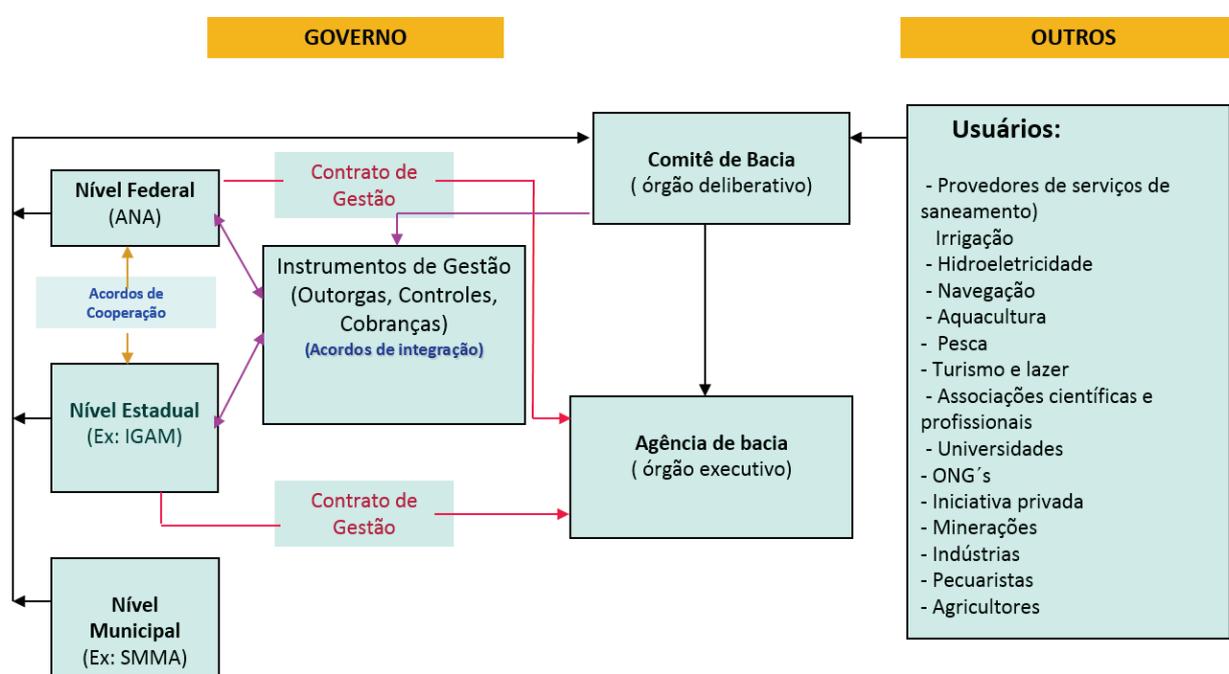


Figura 12.6 – Articulação dos diferentes níveis de governo, atuação dos Comitês de Bacia e Agências de Bacia e diferentes "stakeholders" participantes da gestão das águas no Brasil.

A Lei 9.433/97, no seu artigo 12, também estabelece que o uso das águas, sejam estas superficiais, sejam subterrâneas, depende de licença do Poder Público. Tal licença se chama outorga. A outorga de direito de uso de recursos hídricos é um dos seis instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecidos no inciso III, do art. 5º da Lei Federal nº 9.433. Esse instrumento tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos.

A Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, criou a Agência Nacional de Águas (ANA). Essa agência tem como missão implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso à água, promovendo seu uso sustentável em benefício das atuais e futuras gerações (Fig. 12.6).

A ANA tem as duas importantes funções e todas ligadas à governança das águas no Brasil:

(1) Função executiva: promover o manejo de bacias hidrográficas por meio do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGRH);

(2) Funções reguladoras:

2.1 - Autorizações: concessão de outorgas para os usos da água em rios federais;

2.2 - Arbitragens: dirimir conflitos entre usuários;

2.3 - Controle: monitorar e fiscalizar os múltiplos usos da água em rios federais.

Compete à ANA outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União, bem como emitir outorga preventiva. Também é competência da ANA a emissão da reserva de disponibilidade hídrica para fins de aproveitamentos hidrelétricos e sua consequente conversão em outorga de direito de uso de recursos hídricos. A Figura 12.7 sumariza as diferentes funções e atribuições da ANA já previstas na Lei 9.433.

Instrumentos de implantação da PNRH (Lei Nº 9433)

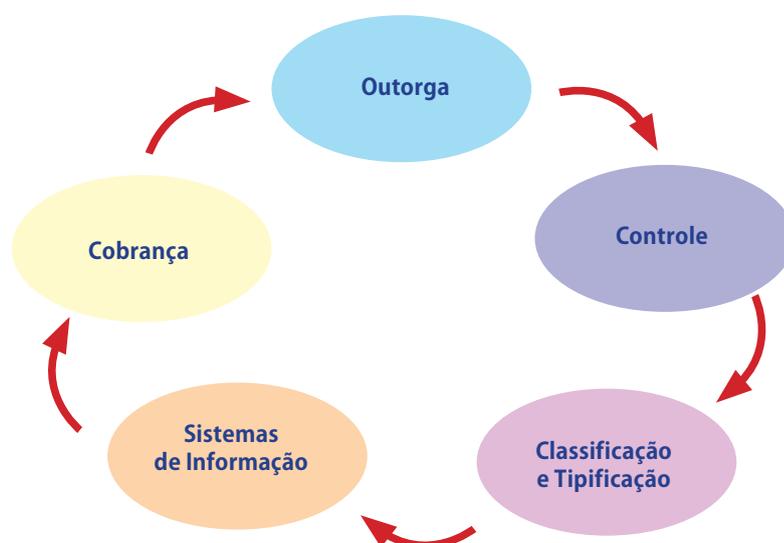


Figura 12.7 – Instrumentos de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433 de 8 de Janeiro de 1997).

Uma das maiores carências do Brasil em termos de recursos hídricos é na área do saneamento. Todos reconhecem que há uma demanda histórica ainda não atendida de maiores investimentos nessa área. Os fundamentos do Saneamento Básico no Brasil estão na Lei 11.445/2007. O instrumento conceitua e estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; destaca as funções da gestão, planejamento, fiscalização e regulação dos serviços ligados ao saneamento; define o controle social na formulação, no planejamento, na avaliação e na regulação de políticas públicas do setor; aponta as responsabilidades de todos os atores envolvidos na condução da política nacional de saneamento básico no Brasil.

O Plano Nacional de Saneamento Básico foi lançado pelo Decreto 6.942 de 19/8/2009. Os principais objetivos desse decreto são: (a) contribuir para a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social; (b) priorizar áreas ocupadas por populações de baixa renda; (c) atender povos indígenas, populações tradicionais, populações rurais e núcleos urbanos isolados; (d) assegurar o maior retorno social na aplicação dos recursos; (e) incentivar mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização; (f) promover alternativas de gestão: cooperação federativa; (g) fomentar desenvolvimento científico e adoção de tecnologias apropriadas; (h) minimizar os impactos ambientais

e promover o desenvolvimento sustentável; (i) promover o desenvolvimento urbano e regional; (j) melhorar o atendimento da população rural dispersa; (k) estimular a adoção de mecanismos de cooperação federativa.

A Lei 6.492 ressalta que a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, combate à pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras que estão sob a tutela de outros ministérios e autarquias devem sempre considerar a necessária articulação com o saneamento básico, o que nem sempre acontece.

Em 2007, em meio às dificuldades para licenciar os grandes projetos hidroelétricos na Amazônia, o governo decidiu dividir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em dois órgãos independentes. Assim, foi aprovada – por medida provisória – a Lei 11.516 que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). As principais funções do Instituto Chico Mendes são: (a) proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das Unidades de Conservação instituídas pela União, incluindo o fomento ao lazer e ao ecoturismo nessas áreas; (b) fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação conservação da biodiversidade e de educação ambiental; (c) exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

Ao IBAMA ficaram reservadas as atividades: Controle Ambiental (monitoramento de acidentes ambientais e suas consequências), licenciamento e avaliação de planos/impactos ambientais, aplicação de penalidades. O IBAMA ainda tem a função de articulação institucional (promover articulação entre os órgãos envolvidos), participação em planos de contingência e, finalmente, o órgão possui a função de disseminação de informações relevantes sobre o meio ambiente no Brasil. Essas funções foram estabelecidas pelo Decreto Nº 6.099/2007. A Tabela 12.1 sumariza alguns dos principais instrumentos legais sobre os quais se apoia a governança das águas no Brasil.

Tabela 12.1 - Base Legal existente no Brasil para a gestão dos recursos hídricos

LEI NÚMERO	ASSUNTO
Lei nº 4.771/1965	A lei cria o Código Florestal.
Lei 5.197/1967	Dispõe sobre a proteção a fauna.
Lei 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.
Lei 7.804/1989	Altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a 6.803, de 2 de junho de 1980, e dá outras providências.
Lei 9.433/1997	Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e institui o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.
Lei 9.605/1998	Lei dos Crimes Ambientais.
Lei 7.661/1998	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.
Lei 9.984/2000	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da política nacional de recursos hídricos e de coordenação do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.
Lei 9.985/2000	Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC
Lei 11.445/2007	Dispõe sobre as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico.
Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007	Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes
Dec. 6.942/2009	Plano Nacional de Saneamento Básico
Lei Nº 11.958, de 26 de junho de 2009.	Dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura;



12.2 - Existe governança das águas no Brasil?

O sistema de gestão das águas no Brasil é composto não por um único sistema mas, na realidade, por quatro sistemas distintos. O primeiro deles é responsável pelas concessões de outorga e pelos licenciamentos ambientais. Essas funções estão atribuídas por lei à ANA e ao IBAMA, no caso dos corpos d'água não federais, e aos órgãos similares em nível estadual (IGAM em Minas Gerais, por exemplo). Esse sistema de concessões de outorga e licenciamento sofre pressões de grandes corporações que atuam no agronegócio, na produção de energia elétrica ou na mineração, por exemplo.

O segundo sistema de gestão está concentrado na área de prestação de serviços de saneamento, cuja responsabilidade é atribuída por lei aos municípios, por concessões dos serviços de abastecimento público e de esgotamento a companhias estatais e privadas de saneamento. É um subsistema que sofre pressões de grandes empreiteiras ligadas à construção civil e está, permanentemente, saturado por uma série de problemas ligados às enchentes, à escassez das águas, e uma crônica má qualidade dos serviços de saneamento básico existentes no país, com carências na distribuição de água tratada, nas redes coletoras e nas estações de tratamento de esgotos, na drenagem urbana, ou no gerenciamento de resíduos sólidos.

O terceiro sistema de gestão das águas está ligado ao uso das águas tomada agora como uma matéria-prima, um recurso econômico ou industrial. Vários ministérios atuam nesse sub-sistema e, dentre eles, podemos citar: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Minas e Energia (MME), Ministério da Pesca e da Aquicultura (MPA). Esse subsistema, que é composto pelos ministérios e várias agências reguladoras, é responsável pelo planejamento, coordenação, fiscalização e fomento de uma variedade de atividades econômicas que exercem profundos impactos ambientais sobre os recursos hídricos: agricultura irrigada ou não, pecuária, hidreletricidade, mineração, pesca e aquicultura, dentre outras.



Finalmente, o quarto sistema gestão das águas está ligado à questão da conservação dos recursos hídricos. É composto pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e é chefiado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA, ICMBio) em conjunto com as autarquias estaduais que atuam na área de conservação e biodiversidade.

E ainda poderíamos incluir um quinto subsistema de gestão das águas que é aquele responsável pelos aquíferos e águas subterrâneas.

Esses sistemas de gestão estão muito distantes de uma autêntica governança das águas. Sofrem de crônica falta de articulação interinstitucional e, muitas vezes, vivem sob conflitos. São sistemas que atendem a demandas corporativas e apresentam uma integração horizontal muito fraca entre si. Não estão aptos a se submeterem a uma transversalidade de competências, na maioria dos casos. É uma complexa estrutura institucional e que não está atrelada a um planejamento estratégico integrado. Existe uma grande pulverização de ações, de recursos, muitas obras redundantes ou mesmo contraditórias e apenas um tênue enfoque na bacia hidrográfica (em detrimento dos municípios, p.ex.). Os sistemas obedecem a políticas de governo (e não políticas de estado) que estão mudando a cada novo ciclo de governo (Fig. 12.8 e Fig. 12.9).

Gestão ambiental de recursos hídricos no Brasil

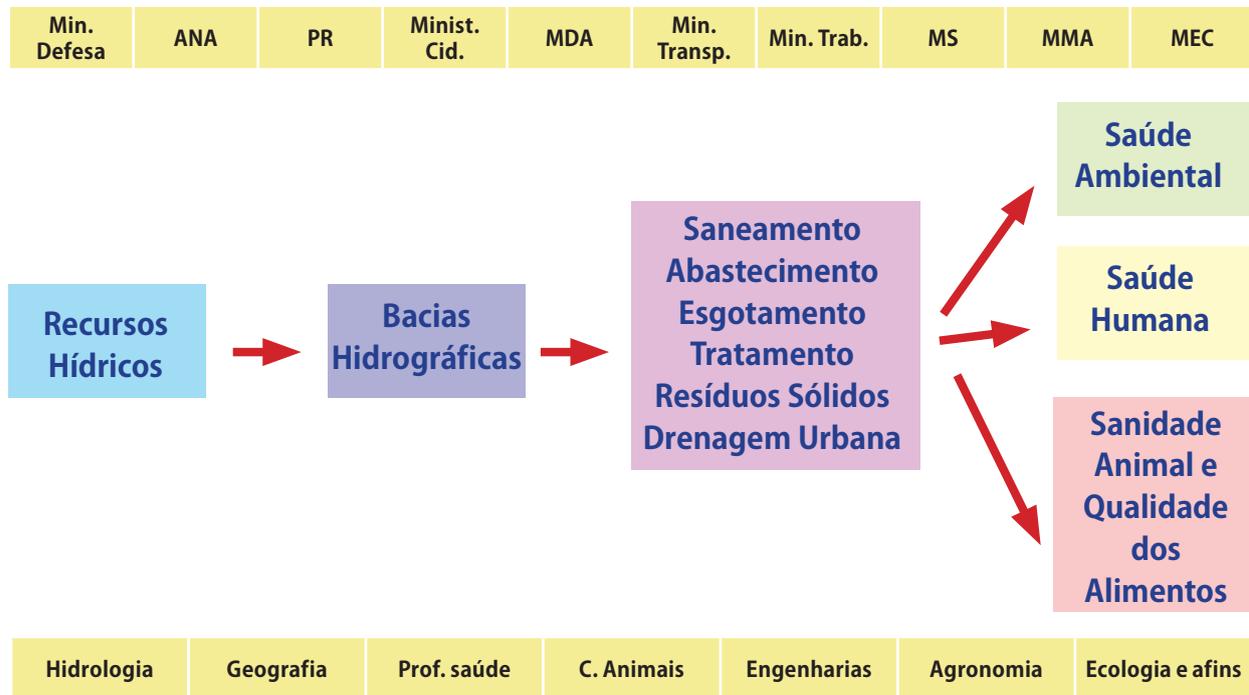


Figura 12.8 – Envolvimento institucional, áreas de atuação e especialistas envolvidos na gestão ambiental de recursos hídricos no Brasil.

A convivência no governo de tantos setores acadêmicos que atuam em sistemas relativamente independentes e sem uma coordenação clara nem sempre é fácil. Isso decorre não diferenças na formação acadêmica ou ideológica, mas também do arcabouço institucional existente no Brasil e da grande pulverização do poder e de competências associadas à gestão das águas nos diferentes níveis e esferas do governo (Fig. 12.9).



A gestão ambiental de recursos hídricos no Brasil requer uma ação articulada de diversos especialistas

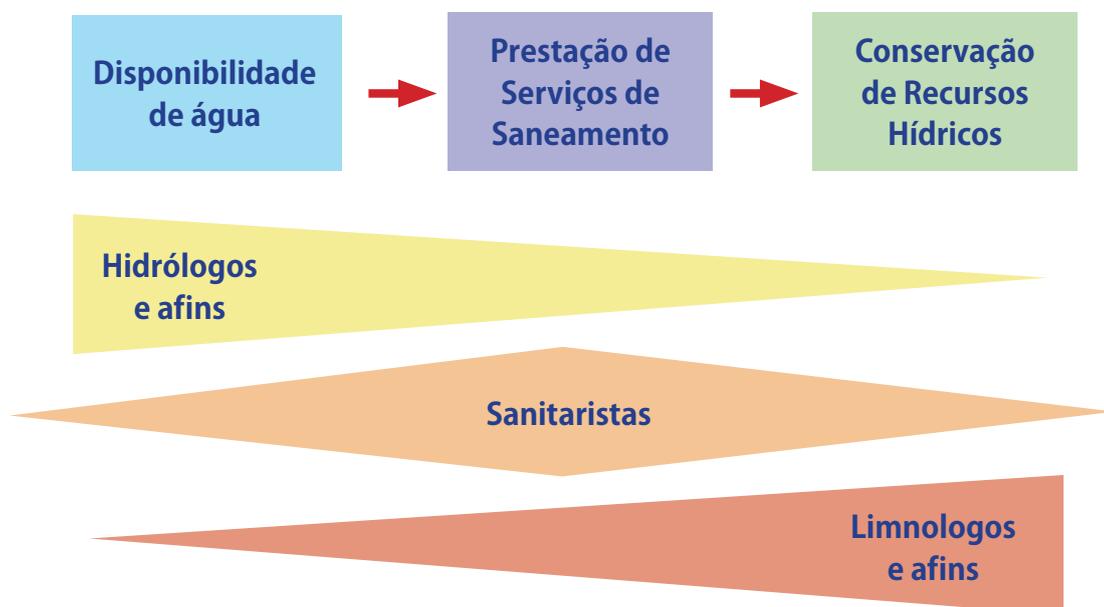


Figura 12.9 – Articulação das diferentes áreas e saberes na gestão das águas no Brasil

12.3 - Gerenciamento das águas no Brasil: para onde devemos caminhar?

A legislação relativa à governança das águas é complexa e envolve, muitas vezes, a participação conjunta de várias autarquias federais, estaduais e municipais simultaneamente. A burocracia é grande; há uma grande carência de capacitação dos recursos humanos, principalmente no nível municipal; são notórios a ineficiência organizacional e um crônico mau uso dos recursos. Os sistemas de gestão das águas, apesar de já estarem sendo construídos desde a Constituição de 1988 são ainda muito suscetíveis a pressões políticas e econômicas externas que nenhum comprometimento tem com a sustentabilidade ambiental.

A criação de ministérios e autarquias, bem como a sua dissolução poucos anos após a sua respectiva criação, é uma característica típica da gestão das águas no Brasil (exemplos de algumas instituições falecidas: IBDF, SUDEPE etc.). O recente Ministério da Pesca e da Aquicultura, criado pela Lei nº 11.958 de 26 de junho de 2009 já está sob risco de extinção considerando a proposta de alguns dos candidatos à Presidência da República que concorrem às eleições gerais de 2014.

A separação do Instituto Chico Mendes do IBAMA ilustra bem a vontade do governo federal em manter os componentes do sistema de gestão das águas separados e relativamente independentes entre si. Entretanto, a separação entre IBAMA e Instituto Chico Mendes ainda não é um fato consumado. Em 7/3/2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade da Lei 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes. O Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu como inconstitucional a lei que criou o Instituto Chico Mendes (ICMbio), em 2007, por meio de medida provisória apresentada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O órgão tem dois anos, a partir daquela data, para voltar novamente a fazer parte do IBAMA.



Para avançarmos em direção a uma verdadeira governança de recursos hídricos não basta a aprovação de novos instrumentos legais ou a criação, extinção ou fusão de ministérios ou autarquias. São necessárias uma melhor articulação interinstitucional e a adoção de novos enfoques e conceitos (exemplo: uso da Biologia da Conservação simultaneamente com uso de ecotecnologias visando ao manejo e recuperação dos recursos hídricos e áreas degradadas).

Para que possamos falar de um sistema de governança das águas no Brasil, é necessário, em primeiro lugar, buscar um maior envolvimento com o setor produtivo estimulando-o a adotar um maior e verdadeiro comprometimento socioambiental, a investir mais em pesquisa e desenvolvimento tecnológico ambiental e a deixar de priorizar tão somente o “*green marketing*” como vemos com frequência.

Os projetos de infraestrutura em saneamento e energia, por exemplo, são muito fixados em soluções clássicas, convencionais e que muitas vezes são as mais caras e que produzem resultados mais lentos, às vezes com baixa sustentabilidade ambiental. Aqui colocamos algumas perguntas cujas respostas devem nortear a formulação de novas políticas de governança das águas no Brasil:

(a) por que o Brasil investe tanto em hidrelétrica se tão pouco em outras fontes de energia considerando todas as previsões (consistentes com os fatos) feitas pelos cientistas em todo o mundo que alertam para a crescente escassez de água no Brasil nos próximos anos?

(b) Por que o Brasil está demorando tanto para implementar a reciclagem de água nas cidades se é real a ameaça de falta de água em muitas delas?

(c) Por que a política macroeconômica do Brasil está demorando tanto a investir na chamada “economia verde” (ou de baixos níveis de emissão de carbono), se muitos países já o fazem com grande sucesso?

É preciso abandonar a visão de que a atual crise nas águas seja apenas o resultado de uma falta de disponibilidade diante do aumento da demanda por esse recurso. A passagem de uma gestão caótica ou pontual das águas para uma governança real das águas é talvez o passo mais importante a ser dado em qualquer país que almeja a superação da atual crise nas águas pela qual está passando toda a humanidade (Marengo et al. 2010).

O Brasil dispõe de todos os instrumentos necessários, inclusive de uma base legal bem estruturada, para promover uma eficiente governança das águas. O grande obstáculo, contudo, parece residir na relativa independência e autonomia excessiva que podem ser constatadas em cada um dos subsistemas de gestão das águas descritos anteriormente. Esses sistemas podem continuar existindo, mas devem obedecer a um plano estratégico que alinhe todas as suas ações dentro de uma moldura geral de sustentabilidade ambiental e socioeconômica.

13 - O Futuro das Águas

O principal objetivo deste livro foi chamar a atenção para a gravidade da crise nas águas que já afeta claramente a todos nós. A superexploração das águas, aliada ao mau uso dos recursos hídricos, se soma aos impactos causados pelas mudanças climáticas, colocando a crise nas águas no centro de qualquer agenda desenvolvimentista que venha a ser adotada em qualquer país do mundo. Não é só a questão da abundância das águas ou mesmo a questão da qualidade das águas que são tópicos prioritários nessa agenda, mas a própria questão da sobrevivência dos ecossistemas aquáticos. Hoje, podemos dividir os impactos ambientais causados pelo desenvolvimento econômico em duas grandes categorias: (1) problemas reversíveis e (2) problemas irreversíveis (Fig. 13.1).

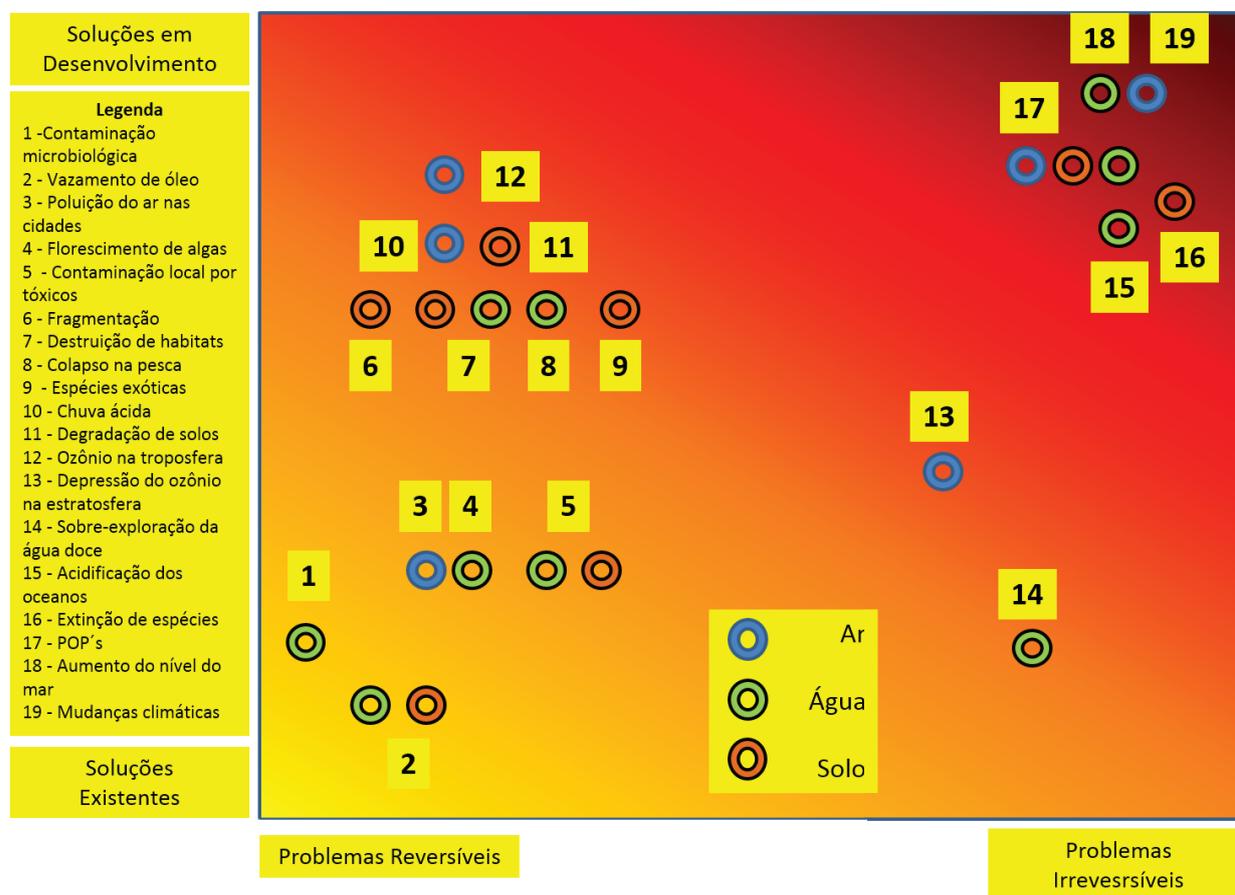


Figura 13.1 – Tipificação dos principais impactos ambientais causados pelo desenvolvimento econômico na atmosfera, solos e águas segundo a capacidade da humanidade em solucioná-los ou não.