
GESTÃO INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS: A PERSPECTIVA DA AGENCIFICAÇÃO E O CONTEXTO DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL¹

TOSI, Pedro Geraldo Saadi²

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.4162

RESUMO: O presente trabalho toma como referência de abordagem o desenho institucional do Sistema de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo e focaliza os Comitês de Bacias Hidrográficas da malha hídrica que compõem os cursos de rios denominados como Estaduais e Federais. Tem como abordagem privilegiada o Comitê da Bacia dos Rios Sapucaí Mirim e Grande – CBH/SMG, e a assim denominada Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos UGRHI-08. No âmbito do que se conhece e se pratica em termos de gestão de recursos hídricos na referida UGRHI, nomeadamente planos plurianuais de gestão, cálculos e estimativas de oferta e demanda hídrica, indicadores de quantidade e de qualidade, o modo pelo qual são cotejadas as políticas públicas para o setor, as estruturas disponíveis, as funções das organizações em atuação, bem como instrumentos de gestão – Plano e Relatório de Situação – com os quais a Unidade de Gerenciamento lidou ao longo de sua existência e que caracterizaram o estado da arte em que ela se encontra para viabilizar prioridades e atingir as metas. Diante desse cotejamento preliminar, os prováveis cenários de mudanças no ambiente institucional e o impacto que a implementação do novo marco regulatório do saneamento gera, são motivos suficientes para que prováveis situações como: a) – enfrentamento dos dilemas decorrentes do aumento da demanda por financiamento exigindo projetos cuja efetivação exijam formatos inovadores; b) – preparação para a necessidade de se estabelecer protocolos destinados a ocorrências de crises hídricas e acidentes climáticos; c) – assimilação e prática de técnicas de mediação e de resolução de conflitos em face de eventuais esgotamentos do papel que os atuais instrumentos de gestão de recursos hídricos apresentarem e d) – demarcação de horizontes institucionais necessários à preservação da segurança jurídica, à manutenção níveis alcançados no cumprimento de metas previstas e ao simultâneo combate de eventual redução da produtividade alcançada, ou, no limite, da dissoluções de continuidade na gestão e na prestação de serviços disponíveis.

Palavras-chave: Agências. Gestão Integrada. Recursos Hídricos. Regulação do Saneamento Básico. Contratação.

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado se inseriu no esforço de pensar e prospectar cenários a partir dos quais as políticas públicas voltadas para o gerenciamento das águas disponíveis em bacias hidrográficas distintas possam se valer de um tipo de pessoa jurídica preparada, a um só tempo, para atuar na perspectiva da administração gerencial, ou seja uma administração pública que se envolva e se articule com entes públicos e privados e tenha como meta dar suporte e dinamizar aspectos operacionais e estratégicos que tragam, além de eficiência e eficácia, a efetivação de ações que visem dar conta de planejamento e replanejamento. Dado o fato de que para além da gestão de uma modalidade de recurso, o hídrico, ele está imbricado com múltiplos e de variados aspectos do ambiente natural.

Para tanto, partiu da observação das formas de atuação no emprego de instrumentos de gerenciamento previstos no Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São

¹ Este trabalho foi classificado pela revista como uma Comunicação Pessoal

²ORCID-ID - <https://orcid.org/0000-0001-5364-6663>. FCHS FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS DE FRANCA UNESP Professor Assistente doutor. Departamento de educação ciências sociais e políticas públicas. História Econômica.Princípios de economia aplicados ao direito

Paulo SIGRH SP, por meio de ações desencadeadas na UGRHI-08, a chamada Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos dos Rios Sapucaí-Mirim e Grande – CBH-SMG.

Sobretudo, o trabalho teve como pretensão não perder de vista o ambiente de mudanças no qual vivemos. Partimos das mudanças climáticas, porém o enfoque é o ambiente institucional em que as tradicionais fronteiras entre público e privado passaram a ser borradas em favor de novos arranjos na forma de contratar e na forma de agencificar ações. O cenário e a experiência de agencificação se associa à noção de sistema e no sistema tentamos destacar o papel exercido pelos projetos e a capacidade de formulá-los e pô-los em prática.

METODOLOGIA

O termo agência tornou-se largamente empregado e, desde a sua aparição até os empregos hodiernos, o que aconteceu que foi uma variedade de cargas semânticas a se abater sobre o seu significado. A predominância do olhar sobre um recurso recortado na natureza e sobre os fenômenos climáticos que o envolve frente ao seu uso, talvez tenha deslocado para um campo meio que destituído de ossatura no quadro institucional verdadeiramente existente.

O que se propôs foi cotejar aspectos que conferiam suficiência à necessidade de um desenho institucional que trouxesse conceitos e iluminasse a forma de incrementar e de dinamizar ações para otimizar a aplicação de recursos disponíveis para o investimento, para o desenvolvimento de pessoal preparado e para a efetivação dos objetivos das políticas públicas compreendendo nas atividades de: planejar, executar, avaliar e controlar o papel de se assegurar o cumprimento da dimensão estratégica, tanto como os procedimentos de conduta operacional. Vale dizer: incluir mudanças tecnológicas e valores de equidade, (*fairness*), transparência (*disclosure*); prestação de contas (*accountability*) e a obediência e cumprimento do marco legal regulamentar do setor (*compliance*). Tal foi o desafio: apresentar possibilidades que permitissem ultrapassar limites quando eles se impuserem, enfrentar as limitações de ordem prática quando as especificidades não se enquadrassem em parâmetros das políticas públicas.

Para efeito de delineamento das hipóteses de trabalho o foco foi o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos adotado no Estado de São Paulo elencando como especificidade a gestão dos recursos hídricos superficiais da Bacia do Rio Sapucaí-Mirim e Grande, de modo que a presente investigação não incluiu de modo preferencial as questões relacionadas às águas: minerais, salobras e salinas.

Enquanto as águas subterrâneas eventualmente aparecem, apenas na medida em que possam ter algum grau de influência nos indicadores dos mananciais superficiais acima mencionados, uma vez que o esforço de delimitação institucional carrega o traço da

territorialidade marcada institucionalmente pelo conceito de dominialidade.

Na dominialidade é o relevo geográfico em que os cursos descritos pelos recursos hídricos superficiais se manifestam na paisagem e estes se apresentam, com maior visibilidade física não só em face de suas quantidades, mas também em face das populações que deles fazem uso.

A partir desse recorte, o que se pretendeu apresentar foi uma investigação exploratória, bibliográfica e documental capaz de permitir ao investigador demonstrar o que apreendeu a partir das situações acima problematizadas e mencionadas no quadro conceitual da agencificação como instrumento conceitual para organização de uma instância de gestão e como órgão de resolução de problemas em redes de participação e colaboração, assim como suas interfaces com os níveis hierárquico-burocráticas de decisão.

As intenções foi a de estabelecer um delineamento compreensivo sobre os objetivos principais e secundários da investigação proposta, em especial se a modelagem desse estudo puder evidenciar as situações de abrangência geográfica na constituição de Agências ou Fundações Agências e sua correta organicidade com o que prescreve os sistemas de gestão estadual e federal. Vale dizer no tocante à dominialidade estadual e federal dos rios.

Desse modo, a intenção foi a de produzir uma narrativa descritivo-explicativa resultante predominantemente de pesquisa documental e bibliográfica para que a contextualização da problemática aqui tratada pudesse alcançar algum grau de compreensão condizente com a formatação de uma proposta de criação de uma Agência do Sapucaí-Mirim e Grande ou até mesmo a partir dela pensar na possibilidade de uma dominialidade mais abrangente.

RESULTADO

As mudanças no papel do Estado, as novas dinâmicas de mercado e as inovações tecnológicas fizeram com que administradores, gestores e profissionais de todos os matizes, que atuam em organizações e instituições, despertassem para os novos enfoques que a atividade de planejamento passou a desempenhar no âmbito do comando operacional e estratégico de empresas, organizações e instituições.

Para o caso brasileiro, temas da atualidade talvez tenham sido deixados de lado, ou considerados menores, na medida em que foi necessário retomar ou rever o sentido da atividade de planejamento público e privado. Muitas vezes, projetos de sustentabilidade, de preservação ecológica, de preparação dos fatores humanos e sociais envolvidos, de desenvolvimento tecnológico e científico deixaram de atingir o escopo e as escalas possíveis em função do não domínio da ferramenta elaboração/ execução/acompanhamento de projetos.

Se considerarmos que projetos são os documentos que, por meio da linguagem,

viabilizam a atividade de planejamento e conferem sentido e operacionalidade a planos e a programas, entenderemos os projetos como unidades de melhoria e de desenvolvimento das organizações. Essas melhorias puderam ser articuladas em ambientes nos quais fatores culturais, sociais, políticos e econômicos influenciam gestores na decisão quanto a objetivos e a métodos de intervenção.

Assim, o contexto mais amplo em que apareceu a atividade de formulação de projetos esteve diretamente relacionado com a mudança global e as transformações no modo de se relacionar operacional e estrategicamente no ambiente dos negócios. Do ponto de vista das ciências da administração, houve, então, um reordenamento das funções de planejar, executar, avaliar e dessa forma, podemos esboçar a atividade de elaboração, execução e acompanhamento de projetos.

O trabalho aqui apresentado não teve como escopo esgotar o assunto em suas variadas e complexas dimensões, antes privilegiou aspectos do estado da arte em gestão por projetos. Resvalou lá e cá sobre a importante e necessária modelagem jurídica de um modelo institucional que ultrapassasse as fronteiras entre as esferas pública e privada não desqualificando a sua importância, mas pontuando a necessidade de uma reforma administrativa que pudesse abarcar contornos de ordenamento jurídico que melhor se adequasse à figura das Agência na regulação e execução de tarefas que não incorressem nos limites impostos pela contradição entre atingir os fins desejados na esfera privada e não se descuidar dos meios que conformam o âmbito da satisfação do interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse quesito é prudente pontuar que há no mínimo duas vertentes adicionais a serem exploradas são elas: os aspectos decorrentes das Leis: nº 11.107 de 06/04/2005 – que dispôs sobre normas de contratação de consórcios públicos e deu outras providências e a nº 13.303 de 30/06/2016, que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, que embora não tratem dos aspectos aqui elencados com fundações autárquicas, mas que certamente uma fundação autárquica exercendo funções de agência em uma determinada bacia hidrográfica deverá lidar.

Empresas com composições societárias distintas que, embora de iniciativa pública – notadamente no fomento, ou na cooperação em consórcios eventualmente celebrados para atuação em infraestrutura com distintos e autônomos poderes públicos, ou administração direta dos municípios, cada qual dotado de suas especificidades locais requerendo para isso uma amarração institucional que não se esgarce ao lidar com múltiplas situações e seja capaz de

enfrentar os desafios que se apresentarão.

Um dos estudos acima mencionados destaca que a Administração Pública deve desenvolver parcerias em geral e com a iniciativa privada, de onde se enfatizam as modalidades de cooperação em que o Estado possua minoria do capital votante. Noutra os convênios e os consórcios de cooperação dos quais a Administração Pública se vale para uma melhor prestação de serviços públicos, de forma a integrá-la com objetivos comuns entre entes públicos ou pessoas jurídicas de Direito Privado. Para ambos os casos, a produção de trabalhos acadêmicos envolvendo doutrina, legislação e jurisprudência trouxe contribuições preciosas. Vale destacar, as obras de: Pedro Durão, *Convênios e consórcios públicos: gestão, teoria e prática*, bem como Mario Saadi, *Empresa semiestatal*, que necessariamente estarão entre outros textos a serem explorados.

Talvez essas obras possam embasar e dotar de fiabilidade e de segurança para a reiteração de ações e com o funcionamento de eventuais Agências que venham atuar a melhoria da gestão em projetos e obras de infraestrutura.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz? Agência Nacional de Águas. Brasília: SAG, 2011. Cadernos de capacitação em recursos hídricos v.1. Disponível em <https://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf> Acesso em 03.mar.2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). Alternativas organizacionais para gestão de recursos hídricos. **Cadernos de capacitação em recursos hídricos** - volume 3. Brasília: ANA, 2013. 121 p. Disponível em <https://capacitacao2.ana.gov.br/conhecerh/handle/ana/59> Acesso em 03.mar.2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). Ministério Do Meio Ambiente. Sistemas de Informação na gestão de águas: conhecer para decidir. **Cadernos de capacitação em Recursos Hídricos**. Volume 8. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2017. Disponível em <https://capacitacao2.ana.gov.br/conhecerh/handle/ana/120> Acesso em 03.mar.2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (BRASIL). Planejamento, manejo e gestão de bacias: Unidade 2 – **Instrumento de Planejamento e Manejo de Bacia Hidrográfica**. 2020. Disponível em https://capacitacao2.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/2560/2/Unidade_2.pdf Acesso em 03.mar.2023

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial** – conceitos modelos e instrumentos. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Lei nº 9.433** de 08 de janeiro de 1997. (Criação do SINGREH). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm Acesso em 11.mar.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Lei nº 9.984** de 17 de julho de 2000. (Criação da ANA) Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm#art30 Acesso em 11.mar.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Lei nº 11.107** de 06 de abril de 2005. (Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências) Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm Acesso em 11.ago.2023.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria Geral, Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.445** de 14 de julho de 2020. (Criação da Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico e criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico) Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm Acesso em 11.mar.2023.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria Geral, Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.303** de 30 de junho de 2016. (Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.html Acesso em 15.ago.2023.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria Geral, Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Lei nº 14.026** de 15 de julho de 2020. (Atualização do Marco Geral do Saneamento e define atribuições da ANA) Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm Acesso em 15.ago.2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Lei nº 14.026** de 15 de julho de 2020. (Atualização do Marco Legal e outras providências). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm Acesso em 11.mar.2023.

CLEMENTE, Ademir. (org.). **Projetos empresariais e públicos**. 3ª. Edição, São Paulo: Atlas, 2008.

CLEMENTE, Ademir e FERNANDES, Elton. Planejamento e Projetos. In: CLEMENTE, Ademir. (org.). **Projetos empresariais e públicos**. 3ª. Edição, São Paulo: Atlas, 2008, p. 21- 27.

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios públicos**: gestão, teoria e p, teoria e prática. 3ª edição revista, ampliada e atualizada. Curitiba: Juruá, 2012. Disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/Reorganization_Plan_No._3_of_1970 Acesso em 03.mar.2023.

FERNANDES, Elton, SCATOLIN, Fábio Dória e CLEMENTE, Ademir. **Projetos Estratégicos**, in: CLEMENTE, Ademir. (org.). **Projetos empresariais e públicos**. 3ª. Edição, São Paulo: Atlas, 2008, p.59-68.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 23. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Gestão integrada da comunicação organizacional e os desafios da sociedade contemporânea. Disponível em <http://hdl.handle.net/10229/83516> Acesso em 03.mar.2023.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública** v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.3 (Jul-Set/2002). Brasília: ENAP, 2002. p. 33- 52.

LAURINDO, Fernando José Barbin & ROTONDARO, Roberto G.. **Gestão integrada de processos e da tecnologia da informação**. São Paulo: Atlas, 2006.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração de projetos**: como transformar ideias em resultados. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENEZES, Luís César de Moura. **Gestão de projetos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MESQUITA, Álvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. **Revista de informação legislativa**. Brasília. a.42, nº 166, abr.-/jun. 2005. p. 23-40. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/42/166/ri_v42_n166_p23.pdf?fbclid=IwAR3QeXQy-kyoNKOWx3RJALp6UaAYunv3GGaVLW2fNYxuMwP-wzqzaAGRCGM Acesso em 11.mar.2023.

PEDROSA, V. A. **Construindo pactos pelo uso da água** [https://capacitacao2.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/3632/1/Construindo%20pactos%20pelo%20uso%20da%20%C3%A1gua ANA UNESCO Valmir%20Pedrosa 23112020.pdf](https://capacitacao2.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/3632/1/Construindo%20pactos%20pelo%20uso%20da%20%C3%A1gua%20ANA%20UNESCO%20Valmir%20Pedrosa%2023112020.pdf) Acesso em 03.04.2022.

Planejamento, manejo e gestão de bacias: Unidade 2 Instrumento de Planejamento e Manejo de Bacia Hidrográfica. 2020. https://capacitacao2.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/2560/2/Unidade_2.pdf Acesso em 03 abr. 2022.

SAADI, Mario. **Empresa semiestatal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCHULER, A. E.; LIMA, J. E. F. W.; CRUZ, M. A. S. **Gestão integrada de recursos hídricos**. EMBRAPA. 2018. <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/187894/1/ODS-6- agua-e-saneamento-cap-5.pdf> Acesso em 03 abr. 2022.