

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 172

Outubro/dezembro – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# Articulação e negociação institucional na efetividade das políticas ambientais

Maria Luiza Machado Granziera

## Sumário

1. Introdução. 2. Medidas de efetividade da lei. 3. Articulação institucional. 3.1. Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e Sistema Nacional de Recursos Hídricos. 4. Negociação institucional 4.1. Estudo de Impacto Ambiental – EIA. 4.2. Outorga de direito de uso de recursos hídricos. 4.3. Enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso preponderante. 4.4. Cobrança pelo uso de recursos hídricos. 5. Conclusão

## 1. Introdução

A comemoração dos 25 anos da edição da Política Nacional do Meio Ambiente é para todos os brasileiros um momento de júbilo. A legislação ambiental mudou o País, incluindo, nas agendas do desenvolvimento, a variável ambiental. Entretanto, ainda existem problemas com a efetividade dessas normas, seja em relação ao meio ambiente, seja no que toca aos recursos hídricos, fato que se deve não à falta de regras, mas à sua implementação.

Em matéria ambiental, o direito brasileiro vem se desenvolvendo de forma intensa desde a década de 80, seguindo a tendência mundial de preservação, embora sejam grandes as dificuldades enfrentadas pela sociedade para atingir os objetivos almejados. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, constitui o marco jurídico da proteção ambiental no País.

Em relação às águas, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política

Maria Luiza Machado Granziera é Advogada, Mestre e Doutora em Direito, Consultora em Direito Ambiental, Professora do Curso de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS.

Nacional de Recursos Hídricos e seu Sistema Nacional de Gerenciamento, propiciou o início de uma verdadeira revolução no tratamento desse recurso.

A implementação dessas políticas depende, entre outros fatores, da articulação e da negociação institucional para alcançar a desejada efetividade, necessária à transformação da norma jurídica em fato social. Ou ambiental. Esse é o objeto do presente artigo.

## 2. Medidas de efetividade da lei

Quando se edita uma norma legal que dispõe sobre políticas públicas, encerra-se o processo legislativo. Todavia, isso não significa que a norma altere, desde logo, o estado das coisas. A partir de sua publicação no Diário Oficial, apenas se estabelece a base legal das atividades futuras, a cargo fundamentalmente do Poder Executivo, para instituir as chamadas “medidas de efetividade da lei”, que, de um modo geral, consistem: 1. na regulamentação da norma, para detalhar os procedimentos a serem observados; 2. na inclusão de rubricas específicas na lei do orçamento para atender às novas propostas e conferir assim sustentabilidade financeira à Política; 3. na formulação do aparato institucional necessário a garantir a efetividade das novas regras; 4. na capacitação técnica dos profissionais envolvidos, servidores ou não; 5. na abertura de linhas de financiamento; 6. no exercício do poder de polícia; 7. em campanhas de educação ambiental e 8. na comunicação social, como forma de conscientizar a população sobre a matéria.

Praticamente todas as medidas acima mencionadas referem-se ao fortalecimento institucional, condição *sine qua non* de efetividade das leis. Não há cumprimento de norma se não houver uma instituição pública apta a promover e fiscalizar o seu cumprimento.

Aliás, a experiência tem demonstrado que apenas o exercício do poder de polícia não garante o cumprimento da regra jurídi-

ca, cujo objetivo é a proteção do meio ambiente. Muitas vezes, a aplicação de penalidades, sem um projeto de melhoria e eficiência de uso dos recursos naturais, deixa de propiciar que se atinja a finalidade da norma.

É necessário, além da fiscalização e aplicação de penalidades, algo mais: que as instituições estejam bem aparelhadas, com técnicos treinados, e que possam trabalhar junto com os empreendedores de boa-fé, assegurando a proteção do meio ambiente de forma racional, buscando a compensação e a minimização dos impactos negativos, além do desenvolvimento econômico e social, sempre de modo sustentável.

Nesse cenário, é papel primordial das agências ambientais “traduzir” as normas legais sobre meio ambiente, de acordo com as características e necessidades locais, porém sempre em articulação com os órgãos e entidades competentes em matéria de águas e todos os temas correlatos, como a gestão das florestas, o uso e ocupação do solo, o saneamento etc. A articulação entre as instituições, dessa forma, configura um importante diferencial na efetividade das normas que tratam de políticas públicas sobre meio ambiente.

## 3. Articulação institucional

Articular, para os fins ora propostos, consiste no entendimento, na discussão, na troca de informações entre os órgãos e entidades públicas, voltados à proteção do meio ambiente. O objetivo seria buscar a padronização e a simplificação dos procedimentos administrativos, conferindo maior segurança jurídica tanto aos administrados quanto ao próprio meio ambiente. Mas qual a dimensão dessa articulação? Como a articulação pode influir na efetividade das normas legais sobre políticas públicas? O que nos diz o direito em vigor?

O art. 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aponta um caminho para a articula-

ção ao estabelecer, em seu parágrafo único, que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Na cooperação poderia estar inscrita a articulação.

Na ausência da regulamentação do dispositivo indicado, todavia, inexistem parâmetros legais, seja de cooperação, seja de articulação.

Daí a palavra “articulação” parecer, à primeira vista, subjetiva demais para servir de regra para a implantação de uma política pública. De fato, não há um sentido específico ou uma norma legal sobre o que estaria contido na articulação: o que fazer, como fazer, com quem fazer. Na lacuna da lei, é possível fazer algumas considerações sobre esse tema.

Tanto em matéria de meio ambiente como de recursos hídricos, foram criados sistemas na Administração Pública, dos quais participam não apenas os órgãos e entidades públicas federais, estaduais e, quando cabível, municipais, como a sociedade civil organizada. É o caso do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. São órgãos de Estado, sob a responsabilidade do Poder Público e sujeitos aos procedimentos formais da Administração. E contam com representantes da sociedade civil em seus órgãos colegiados.

### *3.1. Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e Sistema Nacional de Recursos Hídricos*

Segundo Édís Milaré (2005, p. 542),

“o SISNAMA representa a articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Recorrendo a uma analogia compatível com a linguagem ambiental, poder-se-ia dizer que o SISNAMA é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso da União, passa pelos feixes ner-

vosos dos Estados e atinge as periferias mais remotas do organismo político-administrativo brasileiro, através dos Municípios.”

Isso significa que cabe aos órgãos e entidades componentes do SISNAMA a troca contínua de informações e a adoção de procedimentos comuns, na busca de soluções equivalentes para problemas correlatos.

No que diz respeito à competência administrativa para o licenciamento ambiental, embora na Resolução CONAMA nº 237/97 tenha-se feito a tentativa de organizar as competências da União, Estados e Municípios para o licenciamento, a matéria não poderia ser tratada por norma infralegal, as competências para licenciamento foram fixadas pela Constituição Federal, não podendo ser alterada por resolução. Conforme Édís Milaré (2005, p. 542), “se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimana diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora na matéria”.

Assim, permanece o conflito de competências, que se explicita todas as vezes em que um empreendedor depara-se com mais de um órgão ambiental competente – e interessado – em licenciar seu empreendimento. É de se convir que não há lógica em mais de um ente da Federação proceder ao licenciamento de um mesmo empreendimento, tanto sob o aspecto técnico do empreendimento como sob o enfoque financeiro do empreendedor.

O licenciamento ambiental é um procedimento destinado a verificar se um empreendimento é ambiental e socialmente viável, estabelecendo-se em suas condicionantes todas as medidas julgadas necessárias à instalação do empreendimento com observância à legislação ambiental. É instrumento de exercício do poder de polícia e, como tal, submete-se ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, é processo administrativo, em que o empreendedor se reporta ao Poder Público, responsável pela proteção ambiental. Nesse diapasão, o entendimento só pode ser o de que apenas um ente político deve ser o responsável pelo licenciamento de um empreendimento. Ou a União, ou o Estado, ou o Município.

Pode haver, como de fato há, um conflito de competência entre as pessoas políticas acima mencionadas. Mas esse conflito deve ser dirimido pela articulação institucional. Não é cabível que empreendedor licencie seu empreendimento em mais de um ente político. Nem caberia ao Poder Judiciário resolver essa espécie de conflito, pois trata-se de matéria a ser solucionada no âmbito do SISNAMA.

Os órgãos e entidades públicas possuem, muitas vezes, procedimentos próprios, voltados ao controle, seja do meio ambiente, seja dos recursos hídricos. Mesmo que a lei seja detalhadamente regulamentada, sempre resta alguma matéria a ser dirimida por meio da interpretação da norma, adotando-se o procedimento julgado mais de acordo com o espírito da lei.

No caso do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, há uma particularidade a ressaltar. O domínio das águas, estabelecido na Constituição Federal, divide-se entre a União (art. 20, III) e os Estados (art. 26, I) e, por analogia, o Distrito Federal, conforme a localização dos corpos de água. Isso implica que, para cada ente político, haverá um órgão ou entidade competente para exercer o controle dos recursos hídricos.

Nos corpos hídricos de domínio da União, cabe à Agência Nacional de Águas – ANA, entre outras atribuições, conceder as outorgas de direito de uso da água (Lei nº 9.984, de 17/7/2000, art. 4º, IV). Aos órgãos estaduais compete emitir as outorgas no que se refere aos corpos hídricos de domínio estadual e das águas subterrâneas. Ocorre que é comum, em uma mesma bacia hidrográfica, encontrarem-se corpos hídricos de do-

mínios diferentes, cabendo a diferentes órgãos ou entidades proceder ao respectivo controle. Todavia, sendo a bacia hidrográfica a unidade de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos (Lei nº 9.433/97, art. 1º, V) e podendo ser formada por corpos hídricos de distintos domínios, devem os órgãos e entidades competentes atuar em harmonia.

Na medida em que os procedimentos administrativos – e aqui cabe destacar o licenciamento ambiental e a outorga de direito de uso de recursos hídricos como exemplos – atingem empresas que disputam mercado, é necessário que os procedimentos sejam equivalentes, com vistas à observância do princípio da isonomia, inclusive no que se refere às condicionantes impostas pelo Poder Público ao empreendedor.

Para alcançar suas finalidades, tornando efetivas as normas legais, uma das condições é que os respectivos procedimentos administrativos sejam compatíveis, evitando a superposição de competências e a duplicação de esforços, ou ainda o vazio das atividades administrativas.

Outro exemplo consiste nos procedimentos de outorga de direito de uso de recursos hídricos em uma mesma bacia hidrográfica, por entes diferentes: ANA, para os corpos hídricos de domínio da União e o ente estadual. Não é possível que os usuários de recursos hídricos, muitas vezes concorrentes no mercado, submetam-se a procedimentos diferentes, ou paguem preços diferentes pelo uso dos recursos hídricos em razão da dominialidade das águas, em uma mesma bacia hidrográfica.

Cabe ainda indicar a nova norma inserida na Resolução CONAMA nº 369, de 29/3/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, em que é possível a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP.

O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente ca-

racterizada e motivada, mediante procedimento administrativo autônomo e prévio e atendidos os requisitos previstos na legislação aplicável, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes nos casos de utilidade pública, interesse social e intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental (art. 2º).

A questão a colocar refere-se à competência dos órgãos ambientais para indicar medidas de compensação e mitigação a serem adotadas pelo empreendedor, que constituem poder discricionário dos órgãos e entidades. É preciso, nesse caso, ter bem claro que essa discricionariedade deve atender estritamente à proteção ambiental e aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da finalidade.

A razoabilidade e a proporcionalidade têm a ver com a imposição de obrigação (medida compensatória ou de mitigação) equivalente à supressão da vegetação em APP: se for muito exigente, sem uma razão de ordem técnica para tanto, pode inviabilizar o empreendimento; se for pouco exigente, em relação aos efeitos da supressão da vegetação, deixará de garantir a efetividade da proteção do meio ambiente. Em qualquer dos casos, ocorreria o desvio da finalidade na norma, que é permitir o desenvolvimento de atividades de utilidade pública ou interesse social em áreas de preservação permanente, porém de modo sustentável.

É bastante tênue a separação entre permitir a supressão de vegetação em APP e garantir a proteção do meio ambiente. Daí a necessidade da articulação institucional, no âmbito do SISNAMA, com vistas à definição de critérios homogêneos a serem adotados pelos órgãos ambientais para indicar, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor (Código Florestal, art. 4º § 4º, alterado pela MP nº 2.166-67/01).

Sendo muito recente a norma em tela, é ainda necessária a articulação institucional entre os vários órgãos e entidades competentes, com vistas a que se estabeleçam parâmetros, no mínimo equivalentes, para a definição das medidas mitigadoras e compensatórias em cada caso concreto, evitando tanto o excesso de exigências como a permissão da destruição das áreas de preservação ambiental, já que nenhum desses casos garantiria o desenvolvimento sustentável.

Sem articulação entre os vários órgãos e entidades, as decisões não avançam e perde-se a necessária coesão no âmbito do Poder Público, pois os procedimentos e tratamentos conferidos aos diversos temas devem ser coerentes uns com os outros.

A Política Nacional de Recursos Hídricos é explícita no que se refere à articulação quando trata, no art. 3º, das diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional. O inciso IV inclui, entre as diretrizes da Política, “a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional”.

Apenas esse dispositivo seria suficiente para garantir a convergência das ações relativas ao planejamento. Além disso, o inciso V do citado art. 3º da Lei de Águas estabelece ainda a articulação “da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo” como diretriz de ação. Não poderia ser de outra forma. Muitas vezes, em um único espaço geográfico, como uma região metropolitana ou uma bacia hidrográfica, elaboram-se planos diretores, planos de disposição de resíduos sólidos, planos de habitação, sem que haja uma forte interlocução entre todos os órgãos e entidades responsáveis por parte de cada plano em andamento. O resultado, além da óbvia despesa adicional, é que pode haver incompatibilidades entre os diversos planos, resultando em dificuldades na implementação dos mesmos.

Nota-se, no campo dos recursos hídricos, um avanço nessa questão, na medida em que a articulação foi introduzida como

norma cogente. O art. 4º da Lei nº 9.433/97 dispõe que a “União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”. Os recursos hídricos de “interesse comum” podem ser apontados como aqueles corpos hídricos que, localizados em uma mesma bacia hidrográfica, são objeto da guarda e proteção dos diversos órgãos e entidades envolvidos. A articulação é necessária à sistematização de procedimentos, de forma a garantir a observância do princípio da adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento e a proteção da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos.

Nessa linha, a Lei nº 9.433/97 não apenas dispõe sobre a articulação institucional, como indica, no artigo 34, I, que cabe ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos “promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários” e, no art. 38, I, que compete aos comitês de bacia hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação, “promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes”.

#### *4. Negociação institucional*

Negociar é chegar a um acordo por meio de concessões mútuas, em que as partes buscam seus interesses, porém em harmonia com os interesses das outras partes.

Além das regras sobre a articulação institucional, tanto a Lei nº 6.938/81 como a Lei nº 9.433/97 contêm ainda, nos respectivos procedimentos administrativos, uma instância de negociação, em que as decisões emitidas pelos órgãos colegiados – conselhos de meio ambiente, comitês de bacia hidrográfica e conselhos de recursos hídricos – dependem da negociação entre os seus representantes, na linha da gestão descentralizada e participativa. É o caso do licenciamento ambiental, da outorga de direito de uso de recursos hídricos, do enquadramento dos corpos hídricos em classes de

uso preponderante e da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

#### *4.1. Estudo de Impacto Ambiental – EIA*

O Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, cuja origem encontra-se no art. 9º, III, da Lei nº 6.939/81, são previstos no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e regulamentados pelas Resoluções CONAMA nºs 01/86 e 237/97. Sua aprovação é competência dos órgãos colegiados componentes do SISNAMA: CONAMA e Conselhos Estaduais e Municipais do Meio Ambiente.

Na esfera federal, de acordo com o art. 7º, II, do Decreto nº 99.274/90, alterado pelo Decreto nº 3.942/01, compete ao CONAMA

“determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional”.

Isso significa que a decisão sobre a aprovação ou indeferimento, assim como a definição das condicionantes para o licenciamento de empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores, no que se refere à aprovação do EIA/RIMA, é matéria a ser objeto de uma negociação institucional.

#### *4.2. Outorga de direito de uso de recursos hídricos*

A outorga de direito de uso de recursos hídricos é outro exemplo da instituição da negociação, prevista pela Lei de Águas, no âmbito dos órgãos colegiados. Anteriormente à edição das políticas de recursos hídricos, cabia exclusivamente ao detentor do domínio do corpo hídrico – União ou Esta-

dos/Distrito Federal – a decisão sobre conceder ou não a outorga, assim como a fixação de suas condições específicas, além de outros atos relativos à gestão dos recursos hídricos.

A Lei nº 9.433/97 alterou o quadro anterior, instituindo a gestão participativa, na medida em que outras pessoas, como os municípios, as associações profissionais, as ONGs e as universidades, passaram a participar do planejamento do uso dos recursos hídricos. Vejamos como isso ocorre.

O Plano de Recursos Hídricos constitui um instrumento de planejamento da Política Nacional de Recursos Hídricos. Com base no princípio que adota a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, o plano deve conter (art. 7º da Lei nº 9.433/97):

”I – diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; II – análise das alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; III – balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação dos conflitos potenciais; IV – metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; V – medidas a serem adotadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; VI – prioridades para outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; VII – diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; IX – propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos”.

Ao indicar as prioridades para outorga na bacia hidrográfica, o Plano de Recursos Hídricos define a sua vocação não apenas para os usos da água, como para a ocupação do solo.

Cabe ao Comitê de Bacia Hidrográfica aprovar (e evidentemente acompanhar a execução desse trabalho em todas as suas fases) o Plano de Recursos Hídricos, inclusive no que se refere às prioridades para outorga. Além disso, nos processos administrativos relativos às outorgas de direito de uso da água, as prioridades de uso estabelecidas nos Planos possuem efeito vinculante nas decisões dos órgãos competentes que devem condicionar-se às mesmas, assim como à classe em que o corpo hídrico estiver enquadrado (Lei nº 9.433/97, art. 13). As deliberações dos colegiados interferem diretamente no planejamento e indiretamente nas decisões relativas ao exercício do poder de polícia das outorgas.

#### *4.3. Enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso preponderante*

Outro exemplo refere-se ao enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso preponderante, objeto de proposta pela agência de água ou entidade delegatária\* ao Comitê de Bacia Hidrográfica (Lei nº 9.433/97, art. 44, XI, a). Somente após a deliberação do Comitê, aprovando o enquadramento, é que se dá encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio das águas.

#### *4.4. Cobrança pelo uso de recursos hídricos*

Com a cobrança pelo uso de recursos hídricos, o procedimento não é diferente. A agência de água ou entidade delegatária propõe ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos (Lei nº 9.433/97,

\* A Lei nº 10.881, de 9/6/2004, determina, em seu art. 1º, que a Agência Nacional de Águas – ANA poderá firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que se enquadrem no disposto pelo art. 47 da Lei nº 9.433/97, que receberem delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH para exercer funções de competência das agências de água, previstas nos arts. 41 e 44 da mesma Lei, relativas a recursos hídricos de domínio da União.



art. 44, XI, c). Para que se edite a deliberação, é necessária a negociação entre os seus representantes. Somente após a definição concreta, no âmbito dos Comitês, de tais valores, e dos mecanismos de cobrança (Lei nº 9.433/97, art. 37, VI), é que caberá o encaminhamento ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para posterior aprovação e implantação efetiva desse instrumento de gestão de recursos hídricos (Lei nº 9.433/97, art. 35, X).

### 5. Conclusão

Como se verifica, há momentos, na implementação das normas legais sobre meio ambiente e recursos hídricos, em que a articulação e a negociação institucional constituem condição básica para o prosseguimento dos atos constantes dos procedimentos administrativos. Sem a articulação entre as instituições e a negociação, no âmbito dos conselhos, não se define o valor da cobrança, não se procede ao enquadramento dos corpos hídricos.

Os atos administrativos que concedem as outorgas de direito de uso de recursos hídricos não podem ignorar as prioridades aprovadas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica. E as decisões sobre o licenciamento de empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores dependem da negociação no âmbito do respectivo conselho de meio ambiente, para aprovação dos mesmos.

A articulação entre as instituições e a negociação, no âmbito dos conselhos, são um avanço na execução de políticas públicas. Todavia, tais procedimentos são inovadores no direito. Não há, no País, uma cultura de articulação e de negociação institucional consolidada.

Além disso, nem sempre existe sustentabilidade institucional tanto dos órgãos e entidades como dos colegiados.

Os métodos modernos de administração pública repudiam o desperdício de recursos humanos e financeiros por falta de comunicação e cooperação. Em que pese a previsão, no parágrafo único do art. 23 da Cons-

tituição Federal, de uma lei complementar que estabeleça regras para que se dê a cooperação entre União, Estados e Municípios, a inexistência dessa norma não pode ser uma desculpa para que não haja, efetivamente, articulação e cooperação.

Mesmo considerando que a figura do convênio, objeto do art. 116 da Lei nº 8.666/93, é o instrumento que estabelece as regras, entre os partícipes, para troca de informações, a cooperação técnica, o repasse de verbas e outros temas correlatos, há situações que não necessitam de formalidade jurídica para dar suporte às ações da Administração Pública.

Por exemplo, nada impede que as instituições públicas competentes para a gestão ambiental ou de recursos hídricos organizem simpósios ou seminários, com vistas a trocar informações sobre os procedimentos adotados, os problemas que se enfrentam no dia-a-dia, os encaminhamentos dados às dificuldades encontradas. O uso dos meios eletrônicos é um facilitador de contatos em nível mundial e isso não pode ocorrer de modo diferente em matéria de Administração Pública.

Não há metodologia específica para que ocorra a articulação, e nem poderia existir. É a troca de informações, a curiosidade sobre os temas correlatos ao próprio trabalho, que alimenta esse conceito.

A forma de superar a dificuldade consiste na contratação e treinamento de pessoal, fornecendo, especificamente para as pessoas envolvidas com a gestão de recursos hídricos, os meios, no âmbito das competências administrativas, para que se dê a articulação. Evidentemente, tais atividades não prescindem da aplicação de recursos financeiros.

Nessa ordem de idéias, a implantação de uma política pública deve ser considerada como um empreendimento, formulando-se estratégias de atuação e desenvolvendo-se uma cultura empreendedora, que aceite o desafio de fazer acontecer os resultados, sem deixar de lado a transparência nas decisões

e cumprindo-se a regra imposta na Constituição Federal, sobre a obrigação de proteger e preservar o meio ambiente, para as atuais e futuras gerações.

#### *Referência*

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

