



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ASPECTOS ECONÔMICOS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

Wilson Cabral de Souza Júnior

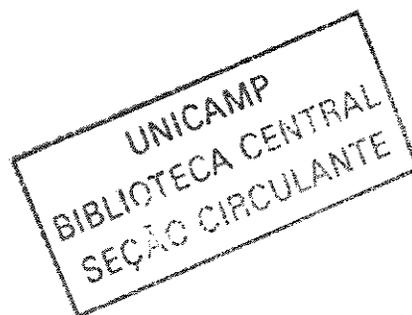
Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada – área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr. Ademar Ribeiro Romeiro.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Wilson Cabral de Souza Júnior em 20/05/2003 e orientada pelo Prof. Dr. Ademar Ribeiro Romeiro.

CPG, 20/05/2003

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Wilson Cabral de Souza Júnior", written over a horizontal line.

Campinas, 2003



UNIDADE	AC
Nº CHAMADA	
	JUNICAMP
	So85p
V	EX
TOMBO BCI	55827
PROC.	16-124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$11,00
DATA	18/13/03
Nº CPD	

CM00188125-4

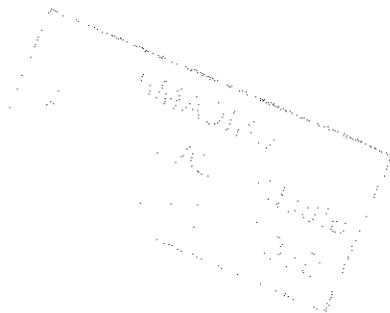
BIBID. 300827

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

So85p Sousa Junior, Wilson Cabral de.
Participação social e aspectos economicos da gestão de recursos hidricos no Brasil / Wilson Cabral de Souza Junior. – Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Ademar Ribeiro Romeiro.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Participação social. 2. Recursos hidricos. 3. Recursos naturais – Aspectos economicos. I. Romeiro, Ademar Ribeiro. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.



Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

*Dedico este trabalho à Dona Hideká, cuja
consciente disciplina me incitou à vida,
e à Daniela, Djory e Mateus,
companheiros constantes
na minha jornada.*

552066000

Agradecimentos

Antes de adentrar os agradecimentos, quero ressaltar que, fazendo uma análise de juízo, considero valiosíssimos os ensinamentos e orientações recebidos durante a consecução do doutoramento junto ao Instituto de Economia da UNICAMP. Foi um privilégio desfrutar do convívio com ilustres figuras do cenário econômico nacional com uma visão analítica independente e coesa, apesar de suas inevitáveis idiossincrasias. Neste sentido, creio ter sido um bom aprendiz: nada mal para um oceanógrafo contar com uma formação das ciências sociais aplicadas.

Difícil fazer agradecimentos e conseguir contemplar todos que, de uma maneira ou outra, contribuíram para a consecução dos objetivos propostos quando da opção pelo doutoramento. Mesmo porque, numa empreitada deste porte (em termos de tempo, dispêndios, pesquisas, enfim, envolvimento e esforço de diversas pessoas), há menos de mérito pessoal do que coletivo. Num país com tamanha perversidade social como o nosso, as oportunidades estão concentradas de tal forma que o “fazer” e o “ser” acadêmicos se tornam quase uma rotina de privilegiados. Usar deste privilégio, e não se locupletar dele, no sentido de contribuir para a quebra destas desigualdades é, no meu entender, um desafio permanente à academia.

Pensando nisto, meus agradecimentos se dirigem às pessoas que passam boa parte do tempo incógnitas mas cujo apoio é essencial para nossas atividades. Muitas vezes estas, como a sociedade em geral, sequer tomam conhecimento do que produzimos dentro dos limites duros da academia.

Contei com o estimado auxílio de diversos amigos, novos e antigos, amizades verdadeiras, seja no que se refere aos assuntos diretamente associados ao trabalho de pesquisa, seja no que concerne ao apoio pessoal, emocional, tantas vezes necessário ao equilíbrio, sem o qual o trabalho seria muitas vezes mais árduo. Declino de citá-los aqui. Seria um espaço muito pequeno e por demais simbólico para representar sentimentos reais. Eles sabem quem são e certamente se sentirão homenageados.

Devo mencionar a acolhida fraterna do pessoal do Núcleo de Economia Agrária – NEA, do Instituto de Economia da Unicamp, em especial do meu orientador, professor Ademar Romeiro, e do professor Bastiaan Reydon, cujas recomendações e considerações sempre foram de extrema valia. Ressalto também o apoio valioso do pessoal da secretaria do Instituto, em especial do Alberto e da Cida.

Enfim, e não menos importante, é preciso mencionar o apoio formal do IIEB (Instituto Internacional de Educação do Brasil), o qual representa o programa Natureza e Sociedade da *State University of New York (SUNY)*, que patrocinaram a pesquisa realizada na Inglaterra, e da CAPES, a qual concedeu bolsa de doutorado sanduíche durante a realização da pesquisa junto à *University of London (Institute of Latin American Studies)*.



SUMÁRIO

Tópicos	Pág.
Folha de rosto	i
Ficha catalográfica	ii
Dedicatória	iii
Agradecimentos	v
Sumário	vii
Lista de Figuras	ix
Lista de Tabelas	xi
Lista de Quadros	xiii
Resumo	xv
Introdução	1
Capítulo 1 - Sociedade Civil: caracterização e atualidades	9
De Platão a Hobbes	11
Rousseau e o contrato social	13
Hegel e a sociedade	15
Gramsci e a sociedade civil	16
A moderna sociedade civil	17
Representatividade e legitimidade	20
Participação social e herança cultural	25
O Brasil e sua herança sócio-econômica e cultural	27
Implicações para a participação social	32
Capítulo 2 - Gestão das águas no Brasil: aspectos institucionais	35
Estudo de caso: participação social no CBH-PS	53
Capítulo 3 - Gestão das águas no Brasil: aspectos econômicos	63
A legislação e a economia da água	65
Os instrumentos econômicos da gestão hídrica	69
Outros instrumentos de gestão	80
Estudo de caso: a gestão no CEIVAP	84
Capítulo 4 - Participação social e a "indústria da água": modelo inglês	103
Gestão de recursos hídricos na Inglaterra	105
Metodologia da pesquisa junto ao sistema inglês de gestão	124
Questões gerais	134
Considerações	136
Capítulo 5 - Diagnóstico e futuro das águas no Brasil	139
Histórico	141
Tecnocracia	142
Institucionalização, participação e aspectos econômicos	144
Referências bibliográficas	151
Apêndice A - Lei Federal 9433/97	A – 01
Apêndice B - Resolução CNRH 05/2000	A – 21
Apêndice C - Lei Estadual SP – 7663/91	A – 29
Apêndice D - Resolução CRH/SP 02/93	A – 47

ÍNDICE DE FIGURAS

Descrição	Pág.
Figura 1 – Representação do espaço de atuação da sociedade e Estado	21
Figura 2 – Unidades de Gestão de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo	55
Figura 3 - Curva de demanda de bem hipotético	75
Figura 4 – Demanda hipotética da água	78
Figura 5 – Mapa da bacia do rio Paraíba do Sul (SP, MG e RJ)	84
Figura 6 – Vegetação remanescente na secção paulista da Bacia do Paraíba do Sul	86
Figura 7 – Participação por segmento no CEIVAP (2001/2002)	95
Figura 8 – Gráfico das participações no CEIVAP de acordo com o domínio	96
Figura 9 – Primeiro boleto pago de cobrança pelo uso da água em bacia federal	98
Figura 10 - Diagrama esquemático da organização do sistema hídrico inglês	115
Figura 11 - Organograma da gestão dos recursos hídricos na Inglaterra	116
Figura 12 - Configuração atual da gestão das águas	117
Figura 13 – Captação de água – Inglaterra e Gales – 1971 a 1999	119
Figura 14 - Regiões definidas para pesquisa junto às municipalidades	127
Figura 15 - Escolaridade dos respondents	129
Figura 16 - Áreas de formação superior e pós graduação	129
Figura 17 - Influência dos grupos na construção institucional da gestão hídrica	132

ÍNDICE DE TABELAS

Descrição	Pág.
Tabela 1 – Conceitos modernos de sociedade civil	22
Tabela 2 – Premissas da Lei 9433/97, da Política Nacional de Recursos Hídricos	42
Tabela 3 – Definições na gestão hídrica: Brasil e França	43
Tabela 4 – Modelos de gestão em recursos hídricos	44
Tabela 5 - Aspectos da descentralização em três unidades de gestão hídrica	51
Tabela 6 - Etapas de implementação de instrumento de custo-efetividade	70
Tabela 7 – Características desejáveis dos instrumentos formais de gestão	83
Tabela 8 – Distribuição das vagas no colegiado do CEIVAP (2001/2002)	94
Tabela 9 - Os desafios e novos debates da gestão hídrica inglesa	118
Tabela 10- Questionários enviados e respondidos por categoria	126
Tabela 11- Quadro de relevância dos <i>stakeholders</i> na tomada de decisões	131
Tabela 12 - Perfil dos entrevistados	134

ÍNDICE DE QUADROS

Descrição	Pág.
Quadro 1 - Preceitos Institucionais – Constituição de 1988 e as águas	39
Quadro 2 – Situação legal das políticas estaduais de recursos hídricos	50
Quadro 3 – Lei Federal 9433/97, Sessão III, Capítulo IV – Outorga	66

Resumo

O presente estudo levanta alguns pontos nevrálgicos da gestão de recursos hídricos no Brasil, analisando-os sob um prisma diferenciado do lugar comum a que esta gestão parece relegada. A partir da vivência em fóruns colegiados de gestão hídrica, faz-se um diagnóstico da institucionalização do processo de gestão das águas sob o prisma da participação social e dos instrumentos preconizados na política nacional referente ao tema. Lança-se mão ainda de uma pesquisa junto ao sistema inglês de gestão hídrica, cuja concepção de mercado é colocada como uma possibilidade de cenário para o caso brasileiro. O trabalho aponta desvios na institucionalização da gestão hídrica à luz do arcabouço legal que originou o sistema. A centralização técnica, a tutela política do poder público e a baixa visibilidade do sistema de gestão se apresentam como óbices ao desenvolvimento da gestão participativa da água, enquanto os instrumentos econômicos estabelecidos por este modelo apontam para o não atendimento aos princípios de racionalização e de real percepção do valor da água como preconizados pela legislação brasileira. A partir deste diagnóstico, o trabalho apresenta considerações sobre o futuro da gestão das águas no Brasil, bem como algumas recomendações para a adequação do sistema aos princípios elementares de suas concepções originais.

Introdução

A escalada dos problemas ambientais do mundo moderno, boa parte deles resultado da industrialização e da massificação do consumo, acaba se refletindo nas águas, depositório final dos resíduos gerados por praticamente todas as atividades antrópicas. No entanto, apesar de um certo consenso sobre a existência deste passivo ambiental, ainda se diverge sobre o diagnóstico e, mais ainda, sobre a abordagem para a solução destes problemas. Neste sentido é interessante conhecer as ponderações de Postel (2000) e Vorosmarty et al (2000), de um lado, e Lomborg (2001), numa outra linha de raciocínio. A primeira autora apresenta, numa analogia, os casos do Mar Aral (Rússia) e do rio Colorado (EUA), inseridos em contextos de uso e gestão completamente diferentes, porém com resultados negativos da mesma magnitude. O mais interessante do artigo de Postel é a constatação de que, mesmo em regimes políticos completamente distintos (as obras e projetos que deram origem à degradação dos dois ambientes foram gestadas e implementadas na época da chamada “guerra fria”, tempo de forte polaridade política entre EUA e URSS), as ações baseadas em uma visão reducionista e antropocêntrica do ambiente tendem a um fim similar: a insustentabilidade.

Vorosmarty e Sahagian (2000), abordam três aspectos da influência antrópica no ciclo hidrológico: a natureza e magnitude das alterações diretas das obras de engenharia hidráulica; o impacto destas alterações e o cenário de incerteza dado o atual conhecimento do setor. Os autores sugerem que as alterações antrópicas se dariam em dois sentidos, sob o ponto de vista do ciclo hidrológico (parte terrestre): ações que aumentam a capacidade de retenção de água no continente (ex.: reservatórios) e ações que contribuiriam para aumentar o *runoff* continental para os oceanos (ex.: abstração de aquíferos subterrâneos). Ainda que a modelagem destas alterações seja um objeto complexo, a assunção de que as ações do primeiro tipo tenderiam a diminuir no tempo e as do segundo tipo tenderiam a aumentar, aponta um cenário de elevação do nível do mar e redução do estoque disponível de águas no continente. Segundo os autores, dada uma estimativa global de uso de água de cerca de 625 m³/pessoa/ano (o que é

uma hipótese conservadora), a abstração de água pode atingir 40% do volume total de água acessível, mesmo considerando aumentos de eficiência no consumo. Em outro trabalho, Vorosmarty et al (2000) mapearam áreas de estresse hídrico, assumindo que as relações uso/descarga agregados maiores que 0,4 e entre 0,2 e 0,4 indicariam escassez severa e escassez relativa respectivamente. De acordo com o trabalho, desde 1985 cerca de 1/3 da população mundial vive em regime de escassez relativa e cerca de 12% vive em escassez severa. Num cenário pessimista, em termos de crescimento populacional e mudanças climáticas, o número em situação de escassez aumentaria em 60%.

De outro lado, Lomborg (2001) critica o alarmismo e a dimensão dos números da degradação ambiental no mundo. O autor sugere, analisando dados globais de precipitação, evaporação e uso da água, que as previsões de escassez são superestimadas (na mesma linha do que propõe para biodiversidade e recursos naturais de modo geral). Utilizando o “Water Stress Index” de Malin Falkenmark¹, o autor aponta o crescimento de 3,7% para 17,8% do número de pessoas sujeitas a escassez crônica de água no mundo nos próximos 50 anos. Se considerada a análise, preocupa o fato da totalidade destas pessoas estar contida no rol do subdesenvolvimento (Oriente Médio, África e o Peru, na América do Sul). Na visão de Lomborg, portanto, o problema da escassez de água estaria limitado à restrições de ordem econômica². No entanto, apenas tangencia a questão da distribuição dos recursos como cerne do problema atual e futuro.

A necessidade de mudar a visão da gestão hídrica, ampliando seus horizontes no sentido da integração com a gestão dos demais recursos naturais, bem como da própria concepção de desenvolvimento, tem se salientado nas últimas décadas, especialmente

¹ Índice de água per capita para um país moderadamente desenvolvido em uma região árida. Para uso humano direto, considera-se o consumo de 100 l/dia; no caso de usos adicionais, atividades agrícolas, industriais e geração de energia, considera-se consumo da ordem de 500 a 2000 l/dia.

² O autor cita o exemplo do Kuwait como país que, dotado de fontes energéticas, pode pagar o custo da dessalinização da água, resolvendo a questão da escassez.

após a inserção ambiental na agenda política pós anos 70. O trabalho de Rutkowski (1999) sintetiza esta preocupação ao abordar o conceito de sistema ecológico de Odum, associando-o ao contorno geográfico delineado para a bacia hidrográfica. Segundo a autora, tal sistema, de dinâmica complexa, é o palco prioritário das intervenções humanas, especialmente para a viabilização da urbanização.

Duas observações podem ser extraídas a partir das ponderações dos estudos citados acima. A primeira é de que, mesmo não havendo um consenso sobre os dados quantitativos, o que poderia adiantar ou postergar situações de risco, já vivenciamos condições de escassez absoluta e relativa de água, quer seja associada à questões distributivas quer esteja relacionada ao mau uso do recurso natural. A segunda observação, esta menos consensual, diz respeito a necessidade de mudanças de abordagem na gestão dos recursos naturais, passando a adotar princípios e estratégias que considerem uma visão sistêmica, holística e sustentável.

A participação social, num ambiente pluralista e democrático, é uma das premissas destas visões avançadas da sustentabilidade. Romeiro (1991), em análise dos desafios do desenvolvimento frente aos problemas ambientais e à sustentabilidade, concluiu:

“(...) do ponto de vista tecnológico já existe uma série de alternativas, mas cuja factibilidade depende, além da solução de problemas técnico-científicos, da superação de interesses privados através da internalização dos custos ecológicos. Neste sentido, o instrumental de cálculo destes custos já existente é extremamente útil; é preciso ter claro, no entanto, que sua aplicação é antes de mais nada uma questão de poder. Poder que somente uma sociedade consciente e organizada pode ter. Além disto, é necessário ter em conta também que parte importante dos impactos ambientais são de caráter irreversível. Assim, a sociedade precisa se antecipar aos problemas, o que torna imprescindível dispor de uma estratégia de ação definida a partir do que se deseja e do que, nas condições atuais de desenvolvimento científico e tecnológico, é possível esperar.”

A institucionalização da gestão das águas no Brasil tem tentado responder a estas duas observações, essencialmente a primeira delas. Neste sentido, a legislação brasileira incorporou em seus princípios a atribuição de valor econômico à água, bem como

estabeleceu a participação social na gestão deste recurso natural como pressuposto de sustentabilidade do sistema.

É a partir destas premissas que se organiza este estudo: a participação social e os aspectos econômicos na gestão dos recursos hídricos no Brasil. A análise que se pretende empreender trata da interface entre estas premissas e do caráter associativo intrínseco a esta interface, ou seja, o entendimento da água como bem de valor econômico e o conseqüente uso de instrumentos econômicos na gestão hídrica em um regime democrático participativo pressupõe uma verdadeira revolução nas relações da sociedade com o Estado a partir da organização dos fóruns colegiados de gestão, desafio que está colocado a partir dos textos legais. Em síntese, a adoção de instrumentos econômicos e sua implementação como desígnio coletivo para a resolução de problemas e conflitos que afetam todo um conjunto social será tão efetiva e sustentável quanto maior a participação e engajamento da sociedade na discussão e tomada de decisão sobre tais instrumentos.

A temática “Gestão de Recursos Hídricos” tem atraído um grande esforço acadêmico nos últimos tempos. Neste sentido, torna-se uma tarefa complicada a adoção do tema como objeto de tese de doutoramento, cujo pressuposto é o ineditismo do assunto ou da abordagem. Entretanto, o desenvolvimento do projeto de tese mostrou que existe uma espécie de centralismo tecnocrático que, de alguma maneira, uniformiza o discurso da gestão hídrica no país. Flávio Terra Barth, no que se pode constituir em uma quase *mea culpa*, uma vez que foi ele próprio um dos principais consultores da institucionalização da gestão brasileira de recursos hídricos, sintetiza o exposto acima:

“A mesma filosofia vinha norteando a atuação de técnicos em recursos hídricos, os quais, via de regra, priorizam o objetivo da eficiência econômica em detrimento das dimensões social e ambiental. Como resultado, as ações voltadas para a racionalização do recurso, paradoxalmente, legitimavam a constante elevação da demanda. Dessa forma, a exemplo do que ocorre com a prática econômica tradicional, a estratégia de combate a escassez promove sua propagação. No embate entre as áreas de planejamento de recursos hídricos e do meio-ambiente, tende a prevalecer o enfoque econômico-tecnicista em detrimento da visão ecológico-preservacionista.” Barth (1987).

O desafio proposto no presente estudo foi o de levantar alguns pontos nevrálgicos da gestão de recursos hídricos no Brasil, analisando-os sob um prisma diferenciado do lugar comum a que esta gestão parece relegada. O presente trabalho, além do objetivo formal, pretende ser prescritivo, numa associação entre a teoria e a prática, na medida em que elege temas importantes a partir de levantamento bibliográfico e fontes teóricas, mas também com base na vivência do processo recente de institucionalização da gestão de recursos hídricos no país, apontando caminhos para a consolidação desta gestão a partir de sua base filosófica original. A idéia de associar dois temas que em geral são tratados separadamente, a participação social e a questão econômica dos recursos hídricos, surgiu desta vivência, notadamente da constatação do estabelecimento de um processo que ao mesmo tempo contempla e constrange a participação social, em boa parte devido aos interesses econômicos envolvidos. Pretende-se analisar esta ambiguidade buscando as origens de seus pêndulos.

Para isto, no primeiro capítulo, lança-se mão de uma análise da gênese filosófica do que hoje temos como sociedade civil, buscando elementos da formação do Estado e as relações deste com a sociedade nas diversas manifestações políticas desde os tempos de Platão e Aristóteles até os dias atuais. O trabalho de Norberto Bobbio (1997) "A teoria das formas de governo" prestou um grande auxílio, uma vez que o autor italiano faz uma interessante síntese do pensamento político sobre governo e sociedade que vai, cronologicamente, de Platão a Marx. Assim, além destes, através da síntese de pensadores modernos e contemporâneos dos clássicos, é feito um apanhado de interpretações atuais das obras de Rousseau, Hegel, Tocqueville e Gramsci, além de referências a Weber e Habermas. Buscou-se ainda referências contemporâneas nos textos de Seligman e Keane, os quais trazem novas assertivas ao conceito, analisando as sociedades norte americana e do leste europeu, a primeira com sendo o paradigma da sociedade civil do século XIX e a segunda como o grande laboratório da sociedade civil pós socialismo. Ainda no capítulo 1, uma conversa é ensaiada a partir de Robert Putnam, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Júnior e Gilberto Freyre, visando

explorar suas contribuições para a compreensão dos problemas envolvendo origens sócio-culturais e desenvolvimento ou “das razões dos níveis diferenciados de participação social”. Um resgate da discussão inconclusa, e rescidiva, sobre o conceito e as bases formacionais desta sociedade civil é, no meu entender, uma condição necessária para a compreensão da participação social no Brasil, mais especificamente no que tange à gestão de recursos hídricos, cuja determinação legal estabeleceu esta participação como um dos princípios fundamentais da política das águas no país. Tais considerações serão úteis para a delimitação, arbitrária mas necessária, da concepção de sociedade civil (enquanto conjunto que operará a participação social em seu aspecto formal) e formam o corolário de idéias do capítulo 1.

Num segundo momento, no capítulo 2, faz-se uma abordagem da base político-institucional da gestão hídrica no país, procurando dar foco à discussão proposta. As questões da participação social passam a ser analisadas sob o prisma da institucionalização da gestão das águas³, valendo da contribuição dos autores brasileiros sobre o tema, com ênfase em Lanna (institucional) e Neder (sócio-participativo), dos resultados preliminares do projeto Marca D’água (que busca traçar um diagnóstico da descentralização, participação e efetividade das ações dos Comitês de Bacia já estabelecidos no país), além das experiências junto ao Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul (CBH-PS), delineando o mesmo como o nosso primeiro estudo de caso.

Feito isto, no capítulo 3 partimos para a análise dos aspectos econômicos, estabelecidos a partir do reconhecimento da água como bem natural de caráter público e valor econômico, dado pela legislação básica do setor, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/97). Num esforço introdutório, buscou-se interpretar as diversas manifestações sobre economia e recursos naturais, sejam as que apresentam preocupações relacionadas à incerteza e imprevisibilidade associadas ao impacto

³ No apêndice do trabalho, encontram-se a legislação base das políticas nacional e estadual (SP) de recursos hídricos e regulamentações posteriores sobre formação dos comitês de bacia hidrográfica.

ambiental das ações antrópicas, sejam as que priorizam a análise econômica e as abordagens de custo-efetividade no tratamento das questões ambientais, mais especialmente dos recursos hídricos. Faz-se ainda uma discussão com base na literatura nacional sobre os instrumentos econômicos da gestão hídrica, dado o caráter singular do processo brasileiro. A aplicação dos instrumentos econômicos é analisada à luz de seus argumentos originais, ponderando-se sobre sua eficiência e eficácia. Destes instrumentos, a cobrança pelo uso da água surge como o principal, aglutinando a atenção dos tomadores de decisão e turvando, em determinados momentos, a percepção de outras alternativas econômicas de gestão. Neste sentido, busca-se resgatar a importância de outros instrumentos econômicos, cuja adoção representaria economia de recursos, se considerarmos os custos de transação envolvidos na aplicação da cobrança pelo uso da água. A cobrança em si é também analisada, principalmente no que concerne aos princípios de otimização/racionalização do consumo, um dos objetivos fundamentais deste instrumento, conforme os textos legais. Novamente analisa-se um caso específico, o do Comitê de Integração das Bacias do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), o primeiro Comitê Federal criado após a promulgação da Lei 9433/97, o qual está iniciando o cadastramento dos usuários para fins de cobrança do uso da água, em fase de implantação.

O capítulo 4 trata da questão do arranjo legal e institucional da gestão hídrica, dos seus impactos econômicos e sociais. O capítulo se inicia com um estudo de caso: a gestão inglesa da água sob o ponto de vista da participação social. Trata-se de um exercício para a discussão que se pretende seguir: o futuro da gestão das águas no Brasil. Temas como a formação de um mercado das águas ou da existência de uma indústria da água, são abordados pensando no ideário de formulação da política nacional de recursos hídricos, de inspiração francesa. A pergunta chave que se coloca é: “a base do sistema, cujo escopo legal foi idealizado na década de 80, inspirado no modelo francês de descentralização e participação, dados os caminhos trilhados pelo país na década de 90 (no sentido de liberalização econômica e esvaziamento das atividades do Estado), mantém e ou manterá as premissas originais?”. E, neste sentido, o estudo do

modelo inglês, cujas concepções se adequam ao corolário político-econômico da década de 90 no Brasil, podem trazer algumas reflexões para a nossa política de recursos hídricos?

Este trabalho se encerra na tentativa de responder estas e outras questões (capítulo 5), contribuindo para o entendimento e a análise do nosso modelo de gestão de recursos hídricos, do ponto de vista da participação social e de seus aspectos econômicos, duas de suas premissas basilares. Pretende-se ainda contribuir para a orientação do sistema a partir da crítica às ações que se consomem em desvios da proposta original de institucionalização, sob a qual paira o discurso da gestão das águas no país.

CAPÍTULO 1

Sociedade Civil: caracterização e atualidades.

O difícil trabalho de caracterização da sociedade civil atual inclui certamente um estudo da gênese do termo. Se sua conotação atual é relacionada a um corpo isolado no espaço político, esta definição era de maior abstração no passado. Para uma compreensão das nuances associadas ao termo, faz-se interessante um resgate das discussões sobre sociedade e política de acordo com pensadores clássicos do tema, sem o prejuízo de outras abordagens importantes nem tampouco com a pretensão de esgotar tais análises.

De Platão a Hobbes

Bobbio (1997), em uma compilação recente, nos traz um apanhado dos postulados sobre a formação do Estado (os quais compreendem necessariamente uma intersecção com a sociedade) desde Platão até Marx. Segundo o autor, as contribuições para o tema se iniciam a partir dos legados de Platão, Aristóteles e Políbio. Estes trataram das questões relacionadas às formas de governo e o julgamento de seu exercício (degradações e vicissitudes): boas e más⁴. Vem daí a idéia do Estado Misto, uma tentativa de sintetizar as formas “boas” e evitar as formas “más”. O governo da maioria teria em Platão o termo democracia, ainda que diferenciasse a “boa” democracia da “má” democracia. Já em Aristóteles, embora suas análises caminhassem no mesmo sentido, ou seja, da existência de formas boas e más de política, o termo usado para definir a “boa” democracia é a timocracia, enquanto o termo “democracia” em si teria o sentido da má política. Políbio teria sido o primeiro pensador político a adotar a expressão “democracia” como um governo de muitos e de boa fé⁵. Enfim, é a partir destes três pensadores gregos que se baseia a proposição clássica das três formas de governo e suas derivações: a monarquia, a aristocracia e a boa democracia (formas “boas”); e a tirania, a oligarquia e a má democracia (formas “más”)⁶. Bobbio analisa,

⁴ Três tipos básicos de estruturas de governo são apresentados àquela época: a monarquia (governo de um), a aristocracia (governo de alguns) e a democracia (governo da maioria). Para cada destes tipos, existiria uma forma desvirtuosa: a tirania, a oligarquia e a anarquia, respectivamente.

⁵ O termo usado por Políbio para definir a “má” democracia é a “oclocracia”, ou governo das massas (Bobbio, 1997).

⁶ Pensador moderno, Tocqueville (Quirino, 2001) aborda a questão, que pode parecer estranha em tempos atuais, da democracia associada à “tirania das massas”, como veremos mais adiante.

além dos postulados das formas de governo, ou da estrutura do Estado, a ordem proposta pelos pensadores para a sequência em que se repetem os ciclos políticos, identificando um pensamento de retroação em suas análises: de Platão a Políbio, passando por Aristóteles, havia sempre uma expectativa de queda na qualidade das representações políticas, das formas boas para as más em sequências que variavam de autor para autor. A contraposição se daria em tempos modernos, pós-renascentistas, nos quais haveria uma expectativa de progresso após cada período político⁷.

Das análises de Bobbio sobre as formas de governo, destacamos ainda a contribuição de Bodin e Hobbes para o estabelecimento do conceito moderno de Sociedade Civil. Bodin teria, em caráter pioneiro, apontado a distinção entre Estado e Governo, o primeiro como poder e o segundo como exercício, além de tecer críticas mais contundentes ao estado misto: para ele, a composição de formas diferentes estaria no âmbito do exercício do poder do Estado e não na sua própria gênese. Bodin teria estabelecido ainda a associação do direito de propriedade com as relações privadas, o primeiro sendo fruto destas últimas, independentemente do Estado. Esta tese viria a ser contestada por Hobbes, para o qual a distinção entre a esfera pública e privada é intrínseca ao Estado, uma vez que este representaria a dissolução da segunda na primeira. Neste sentido, o direito de propriedade derivaria exclusivamente da tutela estatal. Cabe reproduzir a proposição de Bobbio na íntegra:

“Enquanto para Bodin a propriedade, como direito de gozar e dispor de uma coisa, à exclusão de todas as outras pessoas, é um direito que se forma primeiramente numa esfera de relações privadas, independentemente do Estado, para Hobbes o direito de propriedade só existe, no Estado, mediante a tutela estatal; no estado de natureza os indivíduos teriam um ‘ius in omnia’ – um direito sobre todas as coisas, o que quer dizer

⁷ Esta idéia de progresso nas sucessões políticas é retomada com maior consistência a partir dos ideais reformistas europeus. Hegel, em sua obra “Filosofia da História”, discorre sobre este processo, cujos desdobramentos alcunhou como “artimanhas da Razão”. Esta mesma “Razão”, pode ser tida como a base comum das explicações sobre um processo transcendente, coletivo, de afirmação de comportamentos e condutas que recebeu diversas denominações, tais como: “consciência coletiva”, “razão transcendental”, “direitos do homem”, dentre outros.

que não teriam direito a nada, já que se todos têm direito a tudo, qualquer coisa pertence ao mesmo tempo a mim e a ti. Só o Estado pode garantir, com sua força, superior à força conjunta de todos os indivíduos, que o que é meu me pertença exclusivamente, assegurando assim o sistema de propriedade individual.”

Nos questionamentos de Hobbes estaria também a crítica à proposição das três formas “más” como extensões das três formas clássicas. Para este, dada a indivisibilidade do poder soberano, as formas boas ou más seriam apenas interpretações passionais do exercício do poder, um julgamento subjetivo do(s) governante(s).

Rousseau e o contrato social

Um dos maiores contributos ao estudo das relações sociais nas sociedades pré-modernas vem de Rousseau. Os ideais de igualdade e liberdade de Rousseau ganham uma conotação mais clara a partir das definições de seu “contrato social”. Neste sentido, atribui-se ao pensador francês do século XVIII os primeiros ensaios usados pelos ativistas da Revolução Francesa. Diferentemente, porém, de alguns de seus antecessores, como Montesquieu, e contemporâneos, como Voltaire, o sentido de liberdade tem um contexto mais amplo e está intrinsecamente associado ao conceito de igualdade. A liberdade aqui é quase uma negação ao individualismo a que o termo eventualmente tenha se associado. Rousseau buscou na família (como Hegel também o fez), as origens da liberdade e das convenções sociais:

“A mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a da família; ainda assim só se prendem os filhos ao pai enquanto dele necessitam para a própria conservação. Desde que tal necessidade cessa, desfaz-se o liame natural. Os filhos, isentos da obediência que devem ao pai, e este, isento dos cuidados que deve aos filhos, voltam todos a ser igualmente independentes. Se continuam unidos, já não é natural, mas voluntariamente, e a própria família só se mantém por convenção.

Essa liberdade comum é uma consequência da natureza do homem. Sua primeira lei consiste em zelar pela própria conservação, seus primeiros cuidados são aqueles que deve a si mesmo, e, assim, que alcança a idade da razão, sendo o único juiz dos meios adequados para conservar-se, torna-se, por isso, senhor de si.

A família é, pois, se assim se quiser, o primeiro modelo das sociedades políticas: o chefe é a imagem do pai; o povo, a dos filhos, e todos, tendo nascidos iguais e livres, só

alienam sua liberdade em proveito próprio. A diferença está em que, na família, o amor do pai pelos filhos o paga pelos cuidados que lhes dispensa, enquanto no Estado o prazer de mandar substitui tal amor, que o chefe não dedica a seus povos.” Rousseau (1999, p.55).

Coloca assim a liberdade como direito natural e inalienável de todo cidadão. A dominação, a imposição do poder do mais forte e a escravidão, seriam, para Rousseau, objetos de convenção, não existindo uma autoridade natural entre os homens, iguais que são. A resolução destes conflitos oriundos da liberdade dos cidadãos se resolveria através de um pacto social, estabelecido a partir do que Rousseau propõe como a “vontade geral” dos indivíduos. Esta vontade geral, que mais tarde viria a ser classificada de outras maneiras, é que cria as condições para o estabelecimento das convenções sociais e a mudança do estado natural para o estado civil.

A associação da liberdade com a igualdade, fazendo o pensamento de Rousseau adquirir um caráter coletivista e anti-individualista, é expresso em:

“(...) o pacto fundamental, em lugar de destruir a igualdade natural, pelo contrário substitui por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens, que, podendo ser desiguais na força ou no gênio, todos se tornam iguais por convenção e direito.” Rousseau (1999, p. 81).

A idéia do contrato social é para Rousseau uma forma de rompimento com os maus governos, caracterizados pelo governo para poucos. A adoção do pacto e, conseqüentemente, do estado social, só seria uma expressão da vontade geral se obedecido um critério inicial de igualdade mínima de condições, ou seja, Rousseau coloca o critério de igualdade sob o ponto de vista econômico distributivo.

Estabelece-se aqui um ponto importante nas análises de Rousseau: os maus governos defendem interesses de poucos e, conseqüentemente, não atendem os desígnios da “vontade geral”. Neste sentido, para se progredir na melhoria dos sistemas de governança (para usar um termo atual), é imprescindível que haja um patamar mínimo

de justiça social e uma certa uniformidade econômica que permeie a sociedade, evitando a existência de diferenças profundas sob este aspecto.

Hegel e a sociedade

Hegel teria sido, segundo Semeraro (2000), o principal autor da teoria da sociedade moderna, tendo percebido e referenciado como ninguém as diversas transformações originadas na Europa a partir do século XVI: a revolução francesa, a reforma protestante, o renascimento e a revolução industrial. Na análise de Lefebvre e Macherey (1999), Hegel, inspirado nesta transição, trabalha diversos textos nos quais aborda a sociedade civil e seu caráter. Numa abordagem genética, a sociedade civil hegeliana surgiria a partir das mudanças sociais que extroverteram o modelo centrado na família e suas relações de afetividade. Este movimento, que corresponde à transição feudalismo-capitalismo, representaria a liberação do indivíduo, que passaria a ter vontades e necessidades próprias. É a esta massa de indivíduos, com interesses próprios e conflitantes entre si, que Hegel atribui a definição de sociedade civil. Sua análise prossegue, identificando uma contradição inerente a esta formação, a qual é, a princípio, dotada de um caráter egoísta. Este seria, segundo os autores, a representação momentânea do Estado do Entendimento, uma espécie de reflexão rumo à constituição do Estado, no sentido formal. Em associação constante estariam, portanto, dois espíritos desta sociedade civil: o particularista e o universalista. Tais princípios, embora contraditórios, são a essência da Teoria da Sociedade Civil hegeliana. Se o princípio formador da sociedade civil é o particularista, que exacerba as manifestações dos interesses individuais, estes, até para se diferenciarem, se baseiam em padrões universais de sociabilidade, os quais constituem o princípio universalista. Com outras palavras, é a partir do pertencimento a uma coletividade (estabelecida a partir das trocas e da divisão do trabalho⁸) que os indivíduos satisfazem seus próprios interesses. Ainda na análise genética do Estado, enquanto portador único da vontade universal, da coletividade efetiva, ainda que, de acordo com Lefebvre e Macherey, a

⁸ A conceituação da divisão do trabalho aqui é bem próxima à definição sintetizada de Adam Smith: a compartimentação de atividades que se associam e interrelacionam num todo produtivo.

gradação temporal não seja uma condição necessária à teoria hegeliana, Hegel valoriza as corporações como entes aglutinadores e legitimadores dos interesses individuais. No entanto já alertava para os problemas de representatividade oriundos das corporações.

Gramsci e a sociedade civil

Após extensa contextualização histórica, Semeraro (2000) analisa o ideário de sociedade civil colocado por Gramsci, abordando a regra social capitalista e socialista. A crítica de Gramsci recaía sobre o totalitarismo e a despolitização da sociedade, os quais ele percebia tanto na URSS de então (pós 1ª guerra mundial), na Itália e o fascismo de Mussolini, e até na mecanização social da proeminente sociedade norte americana⁹. Para Gramsci, a separação do que chama sociedade política, da sociedade civil, dando a esta última um caráter economicista, é resultado da estratégia de dominação da elite do domínio liberal. Segundo ele, a sociedade civil e a sociedade política (representada pela estrutura governamental) são, juntas, a base do Estado. Neste ponto, Gramsci prepara os pilares do que chamava de “democracia radical”, fundamentando sua tese da elevação das classes subalternas à condição de protagonistas responsáveis e dirigentes de sua própria história: a socialização do poder. A instrumentalização da sociedade civil a partir do ideário de Gramsci, se baseava num conceito de hegemonia que implodisse a idéia de um instrumento de governo de grupos dominantes que forjam o consenso e se impõe sobre classes subalternas, e passasse a ser uma relação pedagógica entre grupos que “querem educar-se a si próprios para a arte do governo e tem interesses em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis”. A proposta de sociedade de Gramsci é, então, uma sociedade auto-regulada, no que chamaria de “Estado sem Estado”. A construção desta sociedade passaria, necessariamente, pelo reconhecimento da sociedade civil como instância do Estado, percebendo-se esta como a consolidação democrática da vontade social plena (manifesta através da sociedade política – governo – e da sociedade civil). A importância que Gramsci atribui à sociedade civil, segundo

⁹ O totalitarismo neste caso estaria relacionado às questões da hegemonia burguesa industrial que, adotando postura coercitiva à sociedade, impunha seu modelo liberal.

Semeraro, vai além, no sentido complementar e em termos de aprofundamento, aos escritos de Lenin sobre a hegemonia e a “revolução permanente”. Assim como diversos autores atuais, Gramsci constata ser esta sociedade civil um espaço amplo e contraditório de múltiplas atividades econômicas, políticas, culturais, religiosas e educativas, aonde se estabelecem lutas de sistemas e modos de ver a realidade. Apesar desta multiplicidade e suas contradições, a sociedade civil seria também um espaço de diálogo, consenso e convergência sobre objetivos que transcenderiam as aspirações corporativas¹⁰. Desta convergência surgiria a defesa de interesses coletivos e a solidariedade dos grupos conduziria a uma hegemonia ética e comprometida com o todo. Ainda: para esta construção exige-se um longo período de luta até que um grupo conquiste uma hegemonia política e cultural, assumindo a função de verdadeiro “conteúdo ético de Estado”.

Semeraro argumenta que, para Gramsci, a transição para um Estado democrático e popular não pode prescindir da existência de uma sociedade civil consolidada. Para este, na inexistência de uma sociedade civil hegemônica, o Estado (uma vez imbuído de um espírito verdadeiramente democrático), deveria passar de uma posição centralizadora para a posição de “*promotor de liberdades e incentivador de iniciativas sociais que ampliem a esfera da sociedade civil*”.

A moderna sociedade civil

Seligman (1992), buscando compreender o cimento que une indivíduos em torno de causas comuns, discorre sobre a razão (tida aqui enquanto conhecimento a adquirir – no caso, adquirido – , como etapa de uma trajetória):

“Outro destes temas está relacionado com o enraizamento da ordem social em uma visão representativa da Razão que era prescritiva de normas e valores sociais de mutualidade. (...) Finalmente, existia a articulação progressiva da razão como incorporando princípios universais válidos para todo o povo em todos os tempos. (Este

¹⁰ Aqui pode haver um contraponto à idéia hegeliana de corporação, entendida esta como uma superação das vontades individuais. O sentido em Gramsci é negativo, de foco de conflito social.

desenvolvimento foi concomitante com o crescimento do pensamento científico e sua aplicação para os problemas do mundo natural).” (p. 60).

O autor busca as explicações para o fato da Razão ter incorporado o que chama de “dimensão transcendental”, garantindo suporte às forças de união dos indivíduos e legitimidade à sociedade civil, no desenvolvimento da sociedade norte americana e seu protestantismo ascético. A combinação entre a nova ordem religiosa e a doutrina da Lei Natural teria garantido a autoridade política e o poder institucional da “nova sociedade”. O recurso à doutrina da Lei Natural teria sido a bandeira do rompimento norte-americano com a coroa inglesa e seu caráter corrompido, estando esta doutrina, portanto, incorporada à sociedade norte americana pós independência. Esta síntese *sui generis* da Lei Natural com a tradição religiosa transformou, no decorrer dos tempos, o indivíduo, muito mais que o Estado, a coletividade ou a comunidade orgânica, na unidade fundamental do americanismo. Em palavras do próprio autor:

“Pelo fim do século (XVIII), a soberania da consciência individual, associada à noções de liberdade e igualdade política, tudo isto enraizado na tradição da Lei Natural e imbuído de sanções religiosas, tornou-se uma potente ideologia da consciência nacional americana.”

O autor sugere ainda, analisando questões de cidadania, as quais teriam obscurecido o debate em torno da sociedade civil no fim do século XIX e início do século XX, que a herança feudal em suas manifestações tardias seria um dos fatores primordiais para a retomada da organização social em novas bases¹¹. Não obstante, a extensão de diversos direitos aos trabalhadores europeus a partir de movimentos reivindicatórios, teria representado tal preocupação com a cidadania e a inclusão social.

Keane (1998) faz uma análise das concepções em torno do termo sociedade civil, especialmente de suas variações interpretativas após as mudanças culturais ocidentais

¹¹ Seligman argumenta, citando autores da época, que tal fato explicaria por exemplo o crescimento e desenvolvimento do socialismo nos países do leste europeu, os quais teriam vivenciado os abusos e desigualdades de um feudalismo reticente. As mudanças rumo à regimes igualitários (o socialismo no caso) teria sido uma resposta da sociedade à estas situações. A análise contrasta a ausência ou o fracasso de movimentos socialistas em países sem este histórico feudal, como teriam sido os EUA, a Austrália e a Nova Zelândia na visão do autor.

que caracterizaram o fim do século XVIII e início do século XIX. De acordo com o autor, este período teria marcado uma transição do termo, cuja designação anterior era mais subjetiva e associada ao que chama de “ordenamento político pacífico, governado por lei”. Já nas suas concepções atuais, o termo está associado a uma marcante separação entre Estado e Sociedade, sob o ponto de vista institucional.

Sua definição (analogia ao “ideótipo” de Weber) de sociedade civil aponta para um termo que descreve e compreende um complexo e dinâmico conjunto de instituições não governamentais legalmente estabelecidas que *“tendem a ser não violentas, auto-organizadas, auto-reflexivas e estão permanentemente em tensão entre si e com instituições do Estado, as quais enquadram, constringem e habilitam as atividades destas últimas”*.

No que concerne à associação entre sociedade civil e democracia, o autor define esta última como “um tipo especial de sistema político no qual instituições da sociedade civil e do Estado tendem a funcionar como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, articulações internas de um sistema no qual o exercício do poder é objeto de disputas públicas, compromissos e acordos.”.

Keane faz críticas às definições de Gramsci e aos neo-gramscianos (Habermas, Cohen e Arato). Ao primeiro pela desatualização e aos demais porque, ao reduzirem o conceito de sociedade civil à forma dual sociedade x economia, retirariam desta sua complexidade, a qual, em diversos exemplos atuais, incorpora elementos econômicos ativos e de grande relacionamento institucional. Neste momento, suas análises parecem se assemelhar a Hegel.

Para uma compreensão da clivagem moderna da sociedade civil, faz-se necessário o entendimento de dois princípios que dirigiram as discussões em torno do debate sobre as representações sociais: a igualdade e a liberdade (tida esta última como uma reserva do direito individual). Quirino (2001), numa introdução ao tema liberdade e

igualdade à luz do pensamento liberal de Alexis de Tocqueville, apresenta uma interessante síntese das contradições entre estes dois termos:

“Eis porque liberdade e igualdade são vistas como contraditórias. Mas, embora contraditórias no presente, elas não são abandonadas, muito pelo contrário, constituem a meta a ser atingida num futuro, quando o desenvolvimento tecnológico, a educação e a riqueza tiverem transformado gradativa e pacificamente os indivíduos em homens mais iguais, sem sacrifício da liberdade. Se a democracia, considerada como a sociedade de iguais, pode ser algo que atente contra a liberdade dos indivíduos, na medida em que esta igualdade pressuponha uma massa tirânica, tal tirania poderá ser evitada se a igualdade for a dos cidadãos. Portanto, sem abandonar, por um minuto sequer, a defesa da liberdade, a igualdade assume o caráter de um vir-a-ser, na medida em que a cidadania que passa a ser a meta dos novos liberais para a solução da contradição entre a liberdade e a igualdade.”

Representatividade e legitimidade

As relações entre Estado e sociedade sofreram mudanças significativas ao longo dos últimos séculos e ganharam características bastante peculiares se localizadas temporal e espacialmente. Desde o deslocamento do espaço familiar para o espaço social, bem descrito por Rousseau e Hegel, quando da decadência das relações feudais, ainda que em grau diferenciado nos vários estados europeus, até a proeminência da sociedade americana e seus ideais republicano, protestante e democrático, para as ordens política, religiosa e social, respectivamente, estabeleceu-se uma pletera de nuances que caracterizaram, de uma forma ou outra, mudanças e afirmações conceituais.

Porém, se parece existir um consenso sobre o escopo do que se determina sociedade civil como sendo este complexo social, apartado do Estado, mas não necessariamente contraposto a este, que compreende manifestações de interesses individuais, porém agregados em corporações e entidades que complementam as iniciativas do poder público constituído, o mesmo não se realiza sobre as questões de representatividade e legitimidade destas manifestações.

Antes de atingir diretamente este ponto, faz-se interessante apresentar o conceito de esfera pública, esfera privada e espaço público, desenvolvido por Teixeira (1998) a partir das discussões dos textos de Habermas. Assim, como esfera pública entende-se o espaço público formal composto pela estrutura estatal e seus laços de “legitimidade” transferidos a instituições e grupos intermediários (conselhos de gestão, fóruns deliberativos e consultivos para funções de Estado); à esfera privada corresponde o espaço das representações individuais e ou de grupos específicos, sem formalização junto ao Estado; já espaço público é definido como uma arena aberta de manifestações públicas diversas, que exerce pressão sobre o Estado e a esfera pública. Ainda de acordo com Teixeira, a sociedade civil em Habermas está associada ao conjunto dinâmico de “organizações e associações, as quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (Teixeira, 1998: p. 55). Neste desenho proposto por Elenaldo Teixeira e que busco aqui esboçar (Figura 1), se assentam razoavelmente bem as definições modernas de sociedade civil.

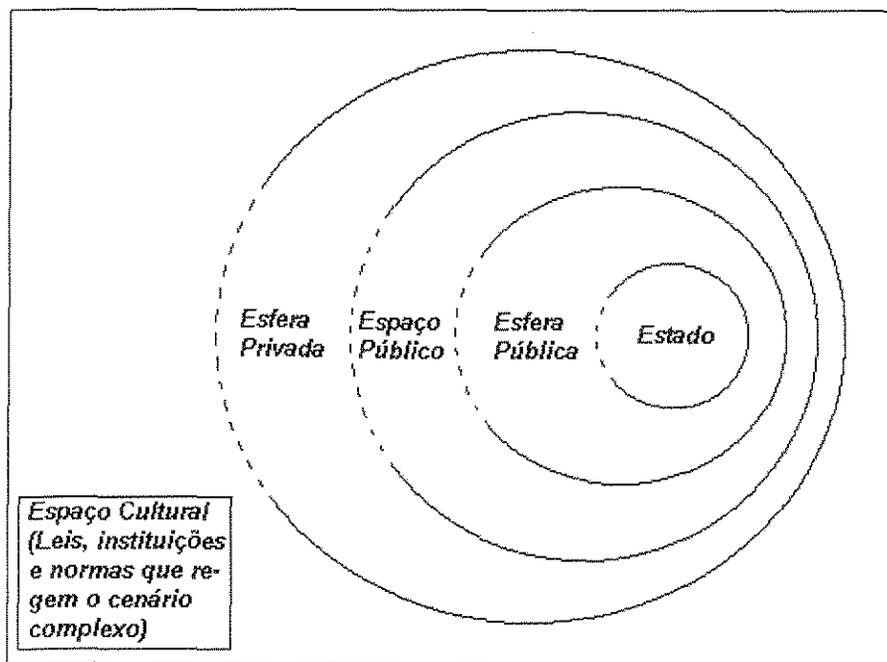


Fig. 1 – Representação do espaço de atuação da sociedade e Estado.

Adotamos, portanto este modelo para a análise das representações e dos elos entre a esfera privada dos interesses individuais e parciais (sociedade) e a esfera pública, vinculada a estrutura estatal (Estado).

A Tabela 1 procura sintetizar as contribuições principais para o conceito moderno de sociedade civil.

Tabela 1 – Conceitos modernos de sociedade civil

Autor	Conceito
Keane	Complexo e dinâmico conjunto de instituições não governamentais legalmente estabelecidas que <i>"tendem a ser não violentas, auto-organizadas, auto-reflexivas e permanentemente em tensão entre si e com instituições do Estado, as quais enquadram, restringem e habilitam suas atividades"</i> (Keane, 1998).
Seligman	Conjunto de instituições que aglutinam interesses individuais comuns mas que extrapola a noção de união por fatores econômicos. Trata-se de um conjunto de valores morais, éticos, sentimentais e ou econômicos que, ao alcançarem certa unidade, passam a ocupar um espaço coletivo de representação social. Seligman (1992).
Habermas	Conjunto de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. Teixeira (1998).
Gramsci	Espaço amplo e contraditório de múltiplas atividades econômicas, políticas, culturais, religiosas e educativas, onde se estabelecem lutas de sistemas e modos de ver a realidade. Ainda: espaço de diálogo, consensos e convergências sobre objetivos que transcendem as aspirações corporativas. Semeraro (2001).
Hegel	Massa de indivíduos com interesses próprios e conflitantes entre si, oriunda da transição dos valores feudais para os societários (feudalismo-capitalismo), orientada pelos princípios contraditórios de egoísmo e universalidade, tendo nas corporações os entes aglutinadores destes interesses individuais. Lefebvre e Macherey (1999).

A despeito do processo irradiador estabelecido a partir dos valores individualistas da sociedade norte americana, os pensadores das relações sociais modernas procuraram

explicar a origem do comportamento uniforme da sociedade em torno de alguns valores essenciais.

A síntese de Seligman (1992) atribui a Durkheim e Habermas o conceito de consciência coletiva e a Weber os chamados “Direitos do Homem”; especialmente este último, calcado nos ideais de igualdade e mobilidade econômica, seria o “núcleo carismático da Razão em sua trajetória ascendente”¹².

Percebe-se, portanto, uma dualidade no comportamento individual, estando o indivíduo sujeito a agir ora de maneira egoísta, quando expressa os anseios e interesses pessoais não compartilhados, ora de maneira altruísta, percebendo os valores e aspirações coletivas. Hegel já havia captado tal ambiguidade¹³, à qual Durkheim¹⁴ teria denominado como comportamento de um “*homo duplex*”.

O desafio analítico passa a ser então o de como legitimar as representações da sociedade civil junto às esferas de poder e tomada de decisão. Como se pôde depreender das contribuições literárias aqui discutidas, diferentemente da questão conceitual de sociedade civil, não há para este tema um consenso, nem sequer uma direção única nas tentativas analíticas. De fato, conforme relatado, Hegel já enfatizava a aglutinação em torno de interesses localizados porém alertava para os problemas corporativos que tais representações poderiam acarretar, preocupação que fica clara no Contrato Social de Rousseau:

“Se, quando o povo suficientemente informado delibera, não tivessem os cidadãos nenhuma comunicação entre si, do grande número de pequenas diferenças resultaria sempre a vontade geral e a deliberação seria sempre boa. Mas quando se estabelecem

¹² Weber (1992) teria descrito a anatomia da conduta do indivíduo sob o protestantismo ascético: o metodismo e a opção de equilíbrio entre os contrastes da ostentação, por um lado, e da pobreza material, de outro, entre o celibato e a luxúria e entre a clausura e o deslumbramento, teriam moldado, a partir de uma organização racional, o funcionamento das relações sociais na sociedade norte americana (Seligman, 1992).

¹³ Lefebvre e Macherey (1999).

¹⁴ Seligman (1992).

facções, associações parciais a expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado: poder-se-á então dizer não haver mais tantos votantes quantos são os homens, mas somente tantas quantas são as associações. As diferenças tornam-se menos numerosas e dão um resultado menos geral. E, finalmente, quando uma dessas associações for tão grande que se sobreponha a todas as outras, não se terá mais como resultado uma soma das pequenas diferenças, mas uma diferença única – então, não há mais vontade geral, e a opinião que dela se assenhoreia não passa de uma opinião particular. “ Rousseau (1999, p. 92).

Uma linha recente de estudos busca trabalhar as questões de regulação pública face às representações corporativas da sociedade civil. Esta corrente, o neo-corporativismo, é bem explicada em trabalho recente de Neder (1999), no qual o autor discorre sobre sua base filosófica e o estado da arte das discussões sobre a regulação de atividades públicas a partir de associações da sociedade civil. Huddok (1999) e Flinders (1999) trazem análises sobre as organizações não governamentais (ONGs) e as “quasi-NGOs” (QUANGOS) e suas relações com o poder público estatal, mostrando uma espécie de deslocamento no espaço de representações sociais à partir da “legitimação” destas instituições.

Um outro aspecto deste deslocamento no espaço de representações é tratado por Swyngedouw (1997): as questões de escalas de poder. O autor argumenta que a transferência de atribuições, anteriormente associadas ao Estado, para a esfera pública, através de fóruns de decisão “participativa” pode trazer consigo um caráter de particularização destas atribuições. Analisando aspectos da globalização e da criação de colegiados multilaterais, o autor mostra que as decisões emanadas destes colegiados são tomadas por membros cujo acesso ao sistema decisório não foi deliberado pelos cidadãos, como o são os representantes parlamentares dos fóruns locais. No entanto, tais decisões são revestidas de caráter legal e, conseqüentemente, seguidas pelos países signatários, submetendo os cidadãos ao seu jugo. O exemplo apresentado para o caso das águas é a influência das Diretivas da Comunidade Européia, postuladas por um parlamento com membros indicados pelos países signatários, sobre a gestão hídrica destes países, especialmente a Inglaterra, cujo

sistema difere dos demais e, por consequência, os esforços de adequação às diretivas serão mais sentidos pela população. Swyngedouw estabelece o neologismo “glocalização” (“*glocalization*”) para definir tal problema de “reescala” (“*rescaling*”) de poder, transferido do espaço local de representações para o espaço global de deliberações.

Numa analogia, quando se insere mecanismos de transferência de poder de um sistema notadamente representativo para um outro, participativo, tais preocupações se fazem notar. A mudança dos espaços públicos (não necessariamente estatais) de decisão sobre a gestão hídrica, no caso brasileiro, pode ilustrar este processo. Tais espaços de poder estão agora delimitados pelos comitês de bacia. Em breve, a população estará percebendo iniciativas originadas em colegiados para os quais ela não definiu representantes (através de sufrágio universal). Trata-se de um paradoxo do sistema participativo que exige atenção.

Uma análise dos tratados existentes sobre a sociedade civil, conforme realizamos até aqui, pode esclarecer alguns pontos e orientar a adoção de mecanismos que contornem tais problemas. Retomaremos este ponto ao analisarmos as questões de participação e representatividade nos colegiados de gestão hídrica, à partir das análises sobre o sistema brasileiro de gestão das águas e dos estudos de caso.

Participação social e herança cultural

A herança cultural é, reconhecidamente, um fator condicionante do comportamento humano, influenciando tanto a conduta individual quanto a coletiva. Neste sentido, boa parte dos postulados sobre sociedade são contextualizados em seu tempo histórico e compreendem análises sobre aspectos sócio-culturais. No entanto, uma grande lacuna percebida nestes textos, e eventualmente criticada, diz respeito ao privilégio das análises subjetivas, em geral particularizadas sob o ponto de vista do observador-pensador. Um trabalho que vem a preencher esta lacuna, e por isto mesmo tornou-se referência atual nas análises do comportamento social, é o de Robert Putnam (1993). O

autor aprofunda o método sociológico em uma pesquisa de 20 anos na qual compara os níveis de participação e civismo nas porções norte e sul da Itália. A pergunta central do trabalho de Putnam poderia se resumir em: “por que alguns governos democráticos são bem sucedidos e outros não?”. Neste trabalho, o autor, à partir de uma base de observações e entrevistas realizadas durante duas décadas na Itália dos anos 70 e 80, detecta a importância do capital social, representado pela “comunidade cívica”, no fortalecimento e funcionalidade das instituições democráticas.

O trabalho de Putnam é posterior às iniciativas de descentralização democrática na Itália, com a criação dos governos regionais. Tendo acompanhado estas mudanças institucionais, o autor percebe a diferença de desempenho (medido através de diversos métodos de pesquisa, inclusive de índices criados para este fim¹⁵) nos governos do norte em relação aos do sul do país. Para explicar estas diferenças, o autor levanta duas hipóteses, que trata em seguida: i) a diferença de desenvolvimento econômico; e ii) a diferença no desenvolvimento do capital social, ou “comunidade cívica”, a julgar pela assimetria na participação social das duas regiões. Ao analisar a primeira hipótese, comparou desempenho de governos regionais na mesma região (no caso, a região Norte, industrializada), chegando a índices também diferentes, ou seja, o desempenho do governo democrático não se explica simplesmente pela diferença no desenvolvimento econômico. A segunda hipótese seria comprovada mais tarde, quando comparou os índices de “comunidade cívica”¹⁶ com os índices de desempenho institucional, encontrando alta correlação. Putnam busca, então, analisar as condicionantes culturais que influenciaram as duas regiões numa retrospectiva de cerca de 1000 anos, período antes do qual havia certa uniformidade na orientação sócio-política da Itália. De lá para cá, a região sul, não obstante ter sido um dos Estados mais

¹⁵ Para definir uma instituição democrática de alto desempenho, Putnam adota a premissa de que a mesma é sensível as demandas dos cidadãos e efetiva quando usa recursos públicos. Criou o índice de desempenho institucional como indicativo do desempenho destas instituições.

¹⁶ O índice de comunidade cívica foi elaborado sobre quatro parâmetros: i) número de associações por habitante; ii) leitura de periódicos; iii) participação em referendos; e iv) o voto de preferência, indicativo este negativo, presumindo o que chamamos coloquialmente no Brasil de “curral eleitoral”, ou seja, a concentração de votos em um único candidato, de características clientelistas.

ricos e organizados da Europa, vivenciou uma estrutura política autocrática, com elementos feudais, burocráticos e absolutistas. Já na região norte, a organização em torno das cidades-estado, propiciou uma descentralização administrativa e a formação de uma cultura associativa que mais tarde formaram a base das transformações políticas e econômicas rumo ao capitalismo.

Em síntese, Putnam chama a atenção para a necessidade de se investir nas organizações horizontais da sociedade, que podem, a partir do seu desenvolvimento, estabelecer redes de compromisso e participação. Uma das premissas que o autor aponta para esta organização é a existência de normas de reciprocidade que ampliem a confiança das instituições sociais em suas interrelações.

Suas conclusões nos remetem a uma análise da herança cultural brasileira como base para as discussões sobre o nível de envolvimento cívico e participação social na gestão das águas no Brasil.

O Brasil e sua herança sócio-econômica e cultural

Talvez as maiores preocupações, comuns à grande parte dos estudiosos da chamada tradição do pensamento social brasileiro, sejam a questão da identidade nacional, do ponto de vista da formação do povo brasileiro, e o atraso do país, do ponto de vista da consolidação de um modelo econômico para a nação. Autores das mais variadas matrizes teóricas, em diferentes momentos, questionaram-se acerca das causas do atraso cultural, econômico, social e político do Brasil. Tal compreensão se faz essencial para visualizarmos e estabelecermos o horizonte possível dos nossos desígnios de nação. Ou até mesmo refutar a tese de uma nação como necessidade social de um povo, apontando para uma suposta transnacionalidade contemporânea como a depositária de nossas esperanças atuais.

O caráter e a identidade do brasileiro podem ser vistos como cerne das análises de Gilberto Freyre. Para isto o autor busca os traços fundamentais que contribuíram para a

formação dessa identidade, à partir do universo do Brasil patriarcal, escravocrata e monocultor de Casa Grande & Senzala (Freyre, 1987). As relações que se estabeleceram naquela sociedade são fortemente hierarquizadas, atributo do sistema patriarcal e escravocrata vivido pelo Brasil de então. A existência de uma elite aristocrática, sustentada pela produtividade de grandes latifúndios, e o subjugar de uma grande leva de trabalhadores e escravos, determina um comportamento servil e submisso, complementado por relações de lascívia e dominação sexual. Freyre resgata detalhes do cotidiano da casa grande e da senzala, mostrando a cadeia de relacionamentos entre os senhores (patriarcas) e suas mulheres – estas tidas quase que exclusivamente como genitoras, submetidas ao sadismo dos homens – e entre estes (mulheres inclusive) e os escravos. É à partir destes relacionamentos, que Freyre não hesita em chamar de sado-masoquistas, os quais se extrapolam do cotidiano individualizado para a vida coletiva, que se delinearía a identificação do brasileiro. O grau de ostentação dos ricos atuais simultâneo ao empobrecimento da massa a patamares de indignidade estaria impregnado do sadismo a que o autor se referia nas relações escravistas.

Para Freyre, no entanto, havia um certo equilíbrio entre tais valores repressivos e suas faces ‘positivas’ que trariam uma singularidade na formação da identidade brasileira. Ao lado dos valores da ordem, da hierarquia, da autoridade que definem o regime escravista, Freyre ressalta o valor do ócio (do “tempo lento”) e o da espontaneidade dos afetos, valorizando as origens ibéricas do brasileiro: o Brasil das três raças; das três culturas que se fundem, gerando uma nova identidade.

Freyre aponta uma dominância destas relações mesmo com o reordenamento social do século XX. Com o final do regime escravista e as mudanças no padrão de exploração econômica, além da urbanização crescente, novas distâncias sociais vão sendo desenvolvidas entre o rico e o pobre, o branco e o negro. Entretanto, o poder continua dos senhores, mantendo, e até incrementando, o antagonismo entre dominadores e dominados.

A leitura de Sérgio Buarque de Holanda (1999) também apresenta questões fundamentais, construídas em torno da indagação acerca da identidade do brasileiro. Uma primeira via de análise explorada pelo autor convida a refletir sobre a mentalidade do português, “descobridor” e colonizador do Brasil, elemento central para a formação do povo brasileiro. Interessa analisar em que medida esse colonizador encontra-se impregnado dos valores modernos à partir dos quais constituem-se as sociedades burguesas e, posteriormente, capitalistas. Vale dizer, os valores que foram forjados pelo Renascimento, pela Reforma e pelo Iluminismo. O homem ibérico teria um fundo afetivo que o dota de cordialidade. Assim, enquanto na ética protestante a solidariedade relaciona-se com compatibilização de interesses, assumindo um caráter objetivo, nas relações marcadas pelo personalismo a união depende dos vínculos sentimentais. Decorre também desse personalismo extremado a idéia (perigosa) de meritocracia, isto é, de que as pessoas não nascem pré-destinadas a alguma coisa, mas constroem, por seus méritos, o seu próprio caminho. Toda essa gama de características, posteriormente, foram incorporadas nas instituições, para além do período colonial, numa análise muito próxima a de Freyre. A própria Igreja Católica adquire, aqui, um contorno diferente, em que a instituição perde rigor e cede lugar a uma religiosidade afetiva, caseira, permissiva e superficial.

Ao delimitar mais precisamente seu objeto, separando portugueses e espanhóis, Buarque estabelece outra polaridade, tipificando o primeiro em aventureiro, ou explorador, e o segundo em trabalhador. Num primeiro momento, contrapõe a ética do trabalho (espírito do capitalismo) ao espírito de aventura. O explorador é um aventureiro, ignora fronteiras, tem uma concepção “espaçosa” do mundo, vive em espaços sem delimitações. A aventura é entendida, nesse contexto, como ânsia de prosperidade sem custo, ou ao custo da ousadia e não do trabalho, sendo um caminho para o ócio. Trabalhadores seriam racionalizadores, parcimoniosos e disciplinados. Levando a tipologia ao limite, são sujeitos que “calculam”, inclusive, seus afetos. Mais tarde, Buarque de Holanda diria que o espírito de aventura, sistematizado, racionalizado, transforma-se no próprio espírito do capitalismo. Nesse sentido,

momentos marcantes da nossa história podem ser vistos como mitológicos, desdobramentos do mito da fundação. Do ponto de vista econômico, nossos ciclos de crescimento podem ser vistos como uma *procissão de milagres*, a descoberta de sucessivos eldorados: o açúcar, o tabaco e o próprio ouro, por certo. Sendo a nossa origem e o nosso crescimento produto do milagre, muito pouco, objetivamente, precisa ser feito pela sua continuidade. Os empreendimentos, que nesse sentido “caem do céu”, devem apenas ser explorados e têm caráter predatório e não de continuidade. Em breve, e para alívio de nossa agonia, outros eventos fantásticos suceder-se-ão.

Nos anos 30, Buarque caracterizou o brasileiro como o homem cordial, marcado pelo predomínio dos afetos, herança ibérica exacerbada pela constituição da sociedade brasileira em torno da família patriarcal rural, tradicionalista. A manifestação da cordialidade no âmbito da sociedade estaria na preponderância da esfera privada e no primado das relações pessoais – de favorecimento, proteção e compadrio - incompatível com o Estado capitalista moderno¹⁷. Contudo, ao perceber as importantes modificações políticas e econômicas que o país atravessava, Buarque almejava a morte do homem cordial, pois sonhava com a construção de uma sociedade moderna. De outro lado, há uma atualização do homem cordial, mas no sentido oposto ao desejado por Buarque. A esse sujeito movido pelo coração incorpora-se, e com grande facilidade, a dimensão do utilitarismo consumista. Aliás, essa talvez seja a única faceta perceptível da “modernidade” na sociedade brasileira. Assim nossa dita cordialidade incorpora uma vulgaridade explícita, manifesta no comportamento ostensivo das elites. A ostentação do consumo das elites no Brasil é particularmente “vulgar” em função da enorme distância social existente no país, mas a exclusão ou inclusão aqui é ainda, e talvez crescentemente, “vivida com o coração”. Assim, a dimensão original da cordialidade que incluía, por certo, uma amabilidade permeando as relações sociais, foi “esmagada” pelas escolhas e atitudes contemporâneas da elite. Em certo sentido, a dimensão positiva da cordialidade é mais um dos nossos mitos e como tal se recoloca, ocultando

¹⁷ Neste ponto, há uma clara inspiração em Weber e na sociedade norte americana, símbolo das relações sociais modernas no capitalismo. O ingrediente que falta é o tal cimento que converge os princípios antagônicos de individualidade e universalidade de Hegel, conforme visto anteriormente.

nossas verdadeiras mazelas, criando a ilusão de que pertencemos, elite e povo, a uma unidade. Esse mito opera para amenizar tensões, mas não as elimina, pois essas são também recolocadas, e muitas vezes manifestam-se brutalmente sob uma forma de violência desorganizada. Assim como o homem cordial de Buarque, o cordial contemporâneo, vulgar, não parece adaptado a um regime verdadeiramente democrático. De acordo com o autor, esta cordialidade é antípoda da civilidade, pois o verdadeiro Estado democrático não é e não pode ser um prolongamento das relações afetivas, familiares.

Contemporâneo de Buarque de Holanda e Freyre, Caio Prado Júnior (1996) se esforçou por demonstrar que o atraso no desenvolvimento do Brasil é fruto do legado colonial. O caráter de exploração colonial e de dependência econômica teria marcado toda a nossa trajetória de desenvolvimento: a estrutura produtiva forjada invariavelmente com vistas a atender as demandas externas de bens primários e posteriormente agroindustriais; a ausência de controle ou comando sobre as decisões de investimentos produtivos; a permanente exclusão da maioria da população no processo econômico; a persistência das desigualdades regionais historicamente conformadas pelo processo de ocupação e colonização do território; e, ainda, a realização de um processo de industrialização “*inorgânico*”, intersetorialmente desarticulado e economicamente frágil no sentido de promover as alterações desejáveis em uma estrutura social apoiada na preservação de uma elevada concentração da propriedade fundiária. Para o autor, a *era dos descobrimentos* marca um período de grandes acontecimentos que se articulam num conjunto que não é senão um capítulo da história do *comércio europeu*, e portanto, vista no plano mundial, a “*colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial,(...), destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu*”. Essa exploração assume a forma de um grande negócio voltado para fora, jamais se constituindo, na era colonial, uma economia propriamente nacional.

Em suma, Caio Prado Júnior desenvolve sua análise tendo como preocupações centrais a dependência externa do Brasil e a desigualdade, ambas intrinsecamente articuladas. Para ele, como também para Celso Furtado, a idéia de igualdade¹⁸ é um valor constitutivo da idéia de desenvolvimento e de uma certa autonomia econômica. Por este motivo, não concebe o Brasil como uma nação, defendendo a hipótese de que, nem com a industrialização, o país deixou de ser uma economia colonial para se constituir numa economia nacional. Entende como nação, ou economia nacional, aquela que comanda a si mesma, voltada para o atendimento das necessidades de sua população e com uma estrutura social razoavelmente homogênea.

Diversos outros autores buscaram compreender melhor a associação entre nossa herança sócio-econômica-cultural e as relações sociais que permeiam nossa sociedade, ora corroborando, ora contestando estas teses centrais. Porém, o fato é que a maior parte dos autores atuais baseiam suas análises nos mesmos pontos de vista destes textos clássicos da historiografia brasileira, com maior ou menor detalhamento e aprofundamento, seja no estudo social, seja nas análises econômicas, seja nas origens culturais e antropológicas. Assim, sem fazer menções individuais de forma a não deixar de contemplar um ou outro autor importante, e, uma vez que uma análise mais profunda neste tema escapa ao escopo do presente trabalho, define-se aqui um recorte temático que se pretende suficiente para subsidiar as considerações que pretendemos fazer.

Implicações para a participação social

Os reflexos desta herança sócio-cultural e econômica se fazem perceber nos dias atuais, levando a inferir que estas continuam a afetar nossas relações sociais e, conseqüentemente, o comportamento frente aos desafios de descentralização e participação instituídos nos textos legais da gestão de recursos hídricos. Da mesma forma que as diferenças do passado político-social das regiões norte e sul da Itália, e conforme apontado nas considerações de Sérgio Buarque de Holanda, pode-se atribuir

¹⁸ Aqui a noção de igualdade, tal como apregoada pelos ideais modernos, e associada à liberdade, é recolocada, agora sob o ponto de vista econômico.

às diferentes trajetórias entre norte e sul (Américas do Norte e do Sul), os diversos graus de desenvolvimento político, social e econômico entre países destes dois continentes. No entanto, cabe notar que os mesmos valores sócio-culturais (miscigenação racial e “cordialidade”, por exemplo) são vistos em perspectivas diferentes quando contrastados dois autores: Freyre, que os percebia como fatores interessantes à construção da identidade da nação, e Buarque, que os apontava como ecos de um passado que se deveria enterrar para o desenvolvimento de uma sociedade “moderna”.

Por outro lado, a inexistência de um pressuposto mínimo de igualdade (seja no sentido “liberal”, de igualdade geral de condições, seja no sentido “social”, que amplia o termo para o campo econômico), associada a uma concentração de renda ímpar e a uma grande hierarquização social, além da política econômica “voltada para fora”, teria influenciado uma sensação de “não pertinência” do povo à sua nação ou da própria inexistência de um sentimento de nação, afetando todas as relações da sociedade com o Estado, do ponto de vista do engajamento e da participação na vida social e política do país.

Também, por certo, as transformações nos campos social, político e econômico pelas quais o país passou a partir de meados do século passado, período que escapa da análise das obras acima, atingem de alguma forma o comportamento societário do brasileiro. A industrialização e a urbanização acelerada trazem ingredientes que podem auxiliar no entendimento das questões de participação social: “*A expulsão em massa de camponeses em direção a um setor urbano-industrial que não oferece ainda suficientes oportunidades de emprego, moradias e infra-estrutura urbana em geral*”, citando Romeiro (1991), contribuiu para a concentração de um contingente de expatriados dentro da pátria, violando um processo de aprendizado e auto-conhecimento paulatino e a criação de uma rede de informações razoável, condições necessárias ao desenvolvimento social. Tal processo veio a ser novamente interrompido quando do

golpe militar de 1964, tendo mergulhado o país em um período de 20 anos de paralisação quase integral das manifestações sociais e da participação no poder.

Só recentemente, com a abertura democrática dos anos 80, o país pôde voltar a experimentar uma reorganização social. De fato, como salienta Teixeira (1998), a mudança de regime e a abertura democrática propiciou o surgimento de inúmeras iniciativas de representação social e movimentos sociais de várias matizes, inclusive com a criação de diversos partidos políticos com as mais variadas tendências.

Esta assertiva é corroborada por Leff (1994) em análise do movimento ambiental na América Latina. Segundo o autor, este movimento teria um caráter transclassista e transetorial e, apesar de estar representado por grupos isolados de baixa coesão, identidade e continuidade, a grande proliferação destes mesmos grupos após os regimes ditatoriais tem provocado alterações significativas na agenda política e contribuído para o surgimento de projetos alternativos de desenvolvimento local num ambiente emergente em termos político-culturais. Mais importante ainda, destaca o autor, é o aumento da participação social, oriunda desta expansão de atores, na gestão dos recursos produtivos da sociedade, fato que dinamiza o exercício do poder e enriquece o processo de democratização.

Posta a institucionalização da gestão das águas como desafio de participação, a pergunta que fica é: “até que ponto as características da nossa gênese sócio-econômica-cultural influenciam o nível de participação nas atividades de gestão descentralizada?”. E ainda: “como superar uma eventual desarticulação social, estabelecida a partir de tais processos?”. Pensando em contribuir para o esclarecimento destas questões, à luz das nuances de um sistema que se quer participativo e descentralizado, retomaremos-nas à partir do diagnóstico levantado nos estudos de caso, no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

**Gestão das águas no Brasil:
aspectos institucionais.**

O atual esforço de gestão de recursos hídricos no Brasil teve origem no Código das Águas de 1934, estabelecido por decreto (Decreto Federal 24.643/34). O Código das Águas, de concepção avançada para a época, passou mais de meio século sem regulamentação de seu inteiro teor. Em seu bojo estava contida boa parte dos princípios orientadores da atual política de recursos hídricos, quais sejam: i) o uso direto para necessidades essenciais à vida; ii) a necessidade de concessão e ou autorização para derivação de águas públicas; e iii) o conceito poluidor-pagador, prevendo a responsabilização financeira e penal para atividades que contaminassem os mananciais hídricos.

Atribui-se a dificuldade de regulamentação do Código das Águas às necessidades de intervenção estatal na regulação e uso das águas para fins de geração hidrelétrica, que demandou grandes obras e investimento em infra-estrutura à partir de meados do século passado. De fato, o grande mandatário da regulação hídrica desde a década de 1920 até os anos 80 foi o setor de geração hidrelétrica, a princípio de iniciativa do setor privado e posteriormente sob orientação do Estado.

Segundo Silveira et al (1999), no início deste período (década de 20), se fez necessária a ampliação do parque gerador no intuito de atender aos constantes aumentos de consumo de energia elétrica demandados pelo setor industrial. Durante esta década a capacidade geradora instalada foi duplicada, sendo que em 1920, dos 475,7 megawatts (MW) instalados, cerca de 77,8% já eram de origem hídrica. Na segunda metade da década, as empresas AMFORP e Light assumem o controle acionário da maior parte das empresas de energia elétrica do país. A mudança de governo na década de 30 trouxe uma nova forma de administrar os recursos hídricos, que passaram a ser considerados como de interesse nacional. O Estado passa a intervir neste setor diretamente, assumindo o poder concedente dos direitos de uso de qualquer curso ou queda d'água com a assinatura do Código das Águas. Após um período de recessão, antes e durante a 2ª guerra mundial, abre-se novo ciclo de investimento em geração hidrelétrica, o qual se acentuaria no final dos anos 70, com a projeção das maiores

usinas hidrelétricas atualmente em operação no país (Itaipú e Tucuruí), construídas na década seguinte.

Dos marcos regulatórios da administração das águas no Brasil, mais especificamente no período entre a promulgação do Código das Águas (1934) e a Constituição de 1988, a qual estabelece o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e fundamenta os princípios da Política Nacional de Recursos Hídricos, que viria a ser promulgada em 1997, a maior parte está representada por iniciativas de gestão do setor elétrico. Tais iniciativas, e a hegemonia política do setor elétrico sobre a gestão das águas, foram contempladas com a criação, em 1965, do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE, Lei 4904), mais tarde denominado Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE (Decreto 63951/68). Desde então, e até a criação da Secretaria de Recursos Hídricos (1995), toda a regulação associada ao que se poderia denominar de “gestão das águas” estava vinculada, de uma forma ou de outra, ao DNAEE. Até mesmo a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – que estabelece os critérios para classificação das águas no país (Resolução CONAMA 20, de 1986) é feita baseada nos estudos diagnósticos realizados pelo DNAEE no início da década de 80. Além disto, e apesar da existência de um Instituto Nacional de Meteorologia – INMET – desde 1909, a maior parte das estações hidrometeorológicas da rede nacional foi gerenciada pelo DNAEE, com o objetivo primordial de análise de séries de vazões para uso hidroelétrico.

Esta hegemonia do setor elétrico sobre a gestão das águas só viria a ser afetada a partir da reestruturação do Estado, do ponto de vista político e administrativo, e da promulgação da Constituição de 1988, que trouxe mudanças significativas para a administração dos recursos naturais. Os preceitos institucionais da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à gestão das águas, estão colocados no Quadro 1:

QUADRO 1 - Preceitos Institucionais – Constituição de 1988 e as águas

A Constituição Federal de 1988 estabelece que “são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”.

Estabelece, ainda, como “bens dos Estados, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da Lei, as decorrentes de obras da União”.

Compete privativamente à União legislar sobre águas. É de competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; definir critérios de outorga de direitos de uso das águas.

Constituem competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; promover a melhoria das condições e fiscalizar as concessões de direitos de exploração de recursos hídricos em seus territórios; legislar concorrentemente sobre defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente e proteção e defesa da saúde.

Para fins administrativos a União poderá articular ações em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, através da priorização do aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

Fonte: Kettelhut et al (1999).

De maneira diferenciada das demais legislações que tratam de meio ambiente e recursos naturais, cujos fóruns de formulação política são mais ampliados, a base do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, proposto na Constituição de 1988, e da Política Nacional de Recursos Hídricos, implementada posteriormente pela Lei 9433/97, foi discutida e formulada à partir de encontros no âmbito da Associação

Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), uma entidade técnica que envolve profissionais de diversas áreas, principalmente engenheiros de formação hidráulica à época. Segundo Barth (1999), as cartas de Salvador (1987), Foz do Iguaçu (1989) e Rio de Janeiro (1991), emitidas pela ABRH sob a orientação e apoio de seus associados em assembleias gerais da entidade, serviram como referência para a formulação das legislações estaduais e federal de recursos hídricos nos anos subsequentes. A participação de profissionais vinculados àquela entidade nas esferas públicas federal e estaduais, associada aos princípios estabelecidos para a gestão dos recursos hídricos em suas assembleias gerais, denota um caráter tecnocrático que se internalizou nas atividades de gestão hídrica no país desde então.

As tentativas de descentralização de atividades de gestão hídrica através de acordos de iniciativa do Ministério da Minas e Energia (MME), a partir de 1976, são citadas por Barth (1999) como a fase embrionária dos atuais comitês de bacia hidrográfica. O autor salienta os interesses pontuais de caráter político que permearam tais iniciativas¹⁹, fato que contribuiu para a extinção gradual dos comitês especiais criados à época.

Isenta destas motivações políticas pontuais, e com um forte enraizamento sócio-comunitário, a criação dos Comitês do rio dos Sinos e do rio Gravataí, afluentes do rio Guaíba (o qual tinha um comitê especial extinto) é vista como marco da participação social na gestão hídrica no Brasil, sendo o primeiro caso registrado pela literatura do surgimento de comitês de bacia hidrográfica sem a iniciativa exclusiva do poder público instituído. No caso, as comunidades de ambas as sub-bacias afluentes do rio Guaíba, em 1988, em conjunto com usuários da água (indústria e agricultura), municípios, e com apoio do Estado, fundaram os comitês de bacia hidrográfica, de caráter consultivo, com

¹⁹ Como exemplo são apresentados os acordos do MME com o Governo do Estado de São Paulo para criação do Comitê Especial para melhoria das condições sanitárias do rio Tietê e Cubatão, cujo objetivo não explicitado seria o de pressionar a Light, empresa canadense de energia elétrica, para uma posterior aquisição da mesma pelo Governo Federal; ainda o caso do Comitê Especial do Paranapanema, cujo objetivo inicial seria o de resolução de conflitos pela Companhia Energética de São Paulo (CESP) em relação à áreas alagadas por reservatórios daquela companhia no Estado do Paraná.

o objetivo de promover a melhoria da qualidade das águas e do meio ambiente nas bacias em referência.

Barth ressalta dois aspectos importantes à partir desta experiência: i) a coesão política, mais fácil de se obter em unidades territoriais e administrativas de menor escopo (no caso, de sub-bacias); e ii) o deslocamento da motivação, dos objetivos pontuais e políticos para o consenso social, e das iniciativas para criação das unidades de gestão, do Estado para a sociedade, através de representações legítimas desta.

O desdobramento destas experiências pioneiras resultou na concepção da Lei 9433, promulgada em 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e os fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos para a gestão hídrica no Brasil. A Tabela 2 resume estas premissas da Lei 9433.

O Código das Águas, de 1934, já mencionava o caráter público da água e seu uso múltiplo, com prioridade para o consumo humano. Portanto, as inovações nos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos ficam por conta dos incisos II, V e VI (artigo 1º), da Lei 9433, ou seja, que, respectivamente, distingue a água como bem de valor econômico, institui a gestão por bacia hidrográfica e determina a participação da sociedade na gestão hídrica.

Em uma relação direta de causalidade, pode-se dizer que o primeiro aspecto citado determina a cobrança pelo uso das águas. O segundo aspecto determinou a compartimentação do território nacional em bacias hidrográficas e estabeleceu bases para a formação de comitês de bacia hidrográfica, estabelecendo as unidades básicas de gestão dos recursos hídricos. O terceiro aspecto caracteriza a sociedade civil como componente fundamental no processo de gestão de recursos hídricos. São estas inovações que associaram o sistema adotado no Brasil com o modelo francês de gestão das águas, instituído em 1964.

Tabela 2 – Premissas da Lei 9433/97, da Política Nacional de Recursos Hídricos

Premissa	Art	Inc	Descrição
FUNDAMENTOS	1o.	I	A água é um bem de domínio público.
		II	A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico.
		III	Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais.
		IV	A gestão deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas.
		V	A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.
		VI	A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.
OBJETIVOS	2o.	I	Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.
		II	A utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável.
		III	A prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
DIRETRIZES	3o.	I	A gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade.
		II	A adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país.
		III	A integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.
		IV	Articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional.
		V	Articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo.
		VI	Integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.
INSTRUMENTOS	4o.	-	A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.
	5o.	I	Planos de Recursos Hídricos.
		II	Enquadramento dos corpos d'água em classes de uso.
		III	Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos.
		IV	Cobrança pelo uso dos recursos hídricos.
V		Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.	

Tais premissas orientaram o processo de institucionalização à partir da Lei 9433 de maneira bastante parecida com o que ocorreu na França nos últimos 40 anos: a criação de comitês de bacia (no caso francês, dividiu-se o país em 6 bacias hidrográficas), formado por um colegiado de usuários, entidades da sociedade civil e municipalidades, e a aplicação das “*redevances*”, o instrumento de cobrança pelo uso da água, o qual já previa a cobrança por diluição de efluentes e pela captação da água. Os comitês têm, nas Agências de Bacias, ou Agências de Água, um ente executivo para o financiamento e fiscalização das ações previstas no planejamento das bacias.

Apesar das similaridades inicialmente apontadas, algumas nuances da institucionalização da gestão das águas no país têm apontado soluções diferentes, refletindo em parte as opções de política econômica adotadas pelos governos liberais da década de 90. Tais diferenças entre os sistemas de gestão podem ser sintetizadas como apontado pela Tabela 3.

Tabela 3 – Definições na gestão hídrica: Brasil e França

Item	França	Brasil
Órgão gestor central	Ministério do Meio Ambiente. No caso, as seis Agências de Água estão vinculadas diretamente a este Ministério.	Agência Nacional das Águas (ANA) e Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), ambos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), porém com atribuições diferenciadas e sem definições de hierarquização.
Agências de Bacia	Seis Agências de Água, de direito público (uma por bacia).	Agências definidas pelos Comitês (direito privado) e 1 Agência Reguladora (ANA) em nível federal.
Usuários de água	Todo aquele que faz uso direto ou indireto dos recursos hídricos.	Detentor da outorga para captação ou diluição de efluentes.

Setti et al (2001) sugerem a existência de três modelos gerais de gestão aplicados aos recursos hídricos: o modelo burocrático, o modelo econômico-financeiro e o modelo sistêmico de integração participativa. Na Tabela 4 são apresentados os pressupostos básicos dos modelos propostos.

Tabela 4 – Modelos de gestão em recursos hídricos

Modelo	Características
Burocrático	Centralizado no Estado; instrumentos de comando e controle.
Econômico-financeiro	Planejamento estratégico; instrumentos econômicos; tecnocracia.
Sistêmico	Descentralizado; compartilhamento do planejamento; instrumentos econômicos; gestão participativa.

Fonte: adaptado de Setti et al (2001)

Trata-se de uma definição que agrega características do sistema político e de seus desdobramentos em termos de organização econômica e social. Os autores associam a gênese da gestão hídrica brasileira aos modelos propostos, numa sequência que começa nos anos 30, a partir da promulgação do Código das Águas, e vem até os dias atuais. Por esta associação, o período que se estende da criação do Código das Águas até os anos 70 estaria representado pelo modelo burocrático, tendo havido então uma transição para o modelo econômico-financeiro. Atualmente estaríamos caminhando para o modelo sistêmico, posto como o mais moderno em termos de gestão pública.

Aparte as imperfeições da proposta acima²⁰, por exemplo no que tange ao corte entre os modelos burocrático e econômico-financeiro, parece claro que a adoção de uma ideologia política determina o formato de gestão dos recursos de modo geral. Assim, o Estado empreendedor dos anos 30, após a crise financeira global consolidada na quebra da bolsa de Nova Iorque, teria uma vinculação maior com o modelo “burocrático”, mais pelas suas características que pela nomenclatura propriamente dita. Os ideais de abertura democrática dos anos 80 teriam condicionado a adoção do modelo econômico-financeiro e os tempos liberais dos anos 90 nos teria colocado frente ao “desafio” do modelo sistêmico.

²⁰ A proposta na verdade é uma adaptação de termos usados na definição de modelos na administração de organizações.

Beierle (1998), por sua vez, enquadra os modelos de gestão, sob o ponto de vista da participação social, em gerenciais, regulatórios e populares, de maneira análoga a terminologia adotada por Setti e equipe. Assim, o modelo gerencial estaria vinculado às formas tradicionais de gestão pública nas quais o sistema de representação política (através de sufrágios universais) é a única forma de participação. A escolha de um mandatário do poder público ideal, que toma todas as decisões, é o início, meio e fim do processo participatório. No modelo regulatório, as funções do mandatário se estendem à regulação das interfaces políticas de grupos de interesse. A tomada de decisão é compartilhada em função destes grupos, ainda que de maneira assimétrica entre estes. Já o modelo popular pressupõe a gestão totalmente participativa. O poder social se faz exercer não só na escolha do mandatário mas em todo o processo de tomada de decisões. Em síntese, podemos associar, guardadas as distinções conceituais sofridas ao longo do tempo, a proposta de Beierle às formas clássicas de governo vistas no capítulo inicial: monarquia, aristocracia e democracia. Ou seja, de certa forma mantêm-se as questões fundamentais do “quem” e do “como” na gestão pública.

Lanna (2000a), com base nas definições propostas por Beierle, concluiu que o modelo institucional adotado no Rio Grande do Sul para a gestão das águas é do tipo regulatório, apresentando o caso da legislação gaúcha em relação à federal. De fato, como o marco regulatório (Política de Recursos Hídricos) tem adoção diferenciada em alguns estados em relação à União, as distintas implementações da política de recursos hídricos é um tema recorrente nos debates sobre gestão das águas no país.

Para uma melhor compreensão destas distinções, costuma-se citar os casos dos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, pioneiros na definição de políticas específicas para recursos hídricos. A lei paulista que definiu a Política Estadual de Recursos Hídricos é de 1991 (Lei 7663), portanto, anterior à Lei Federal. Dada a experiência pioneira da legislação paulista, esta foi a base da concepção tanto da legislação federal quanto de legislações estaduais posteriores. A lei paulista adotou os princípios da Constituição Federal e detalhou o sistema de gestão hídrica baseado: i) na

gestão participativa e descentralizada; ii) na bacia hidrográfica como unidade de gestão, a partir dos Comitês de Bacia e suas células executivas (as Agências de Bacia); e iii) na implementação de instrumentos econômicos de gestão, com ênfase na cobrança da água, tida como bem de valor econômico. O sistema de gestão previa ainda a existência de um Conselho Estadual de Recursos Hídricos e de um Fundo para a gestão hídrica, que seria alimentado por verbas de compensação do setor elétrico, aportes diretos dos governos federal e estadual e pela arrecadação a partir da aplicação dos instrumentos econômicos na gestão. Como se pode notar, a legislação federal trabalha justamente com estas premissas (com exceção da existência do fundo, ainda não definida em nível federal).

Entretanto, algumas diferenças se fizeram notar e determinaram cursos bastante diferentes em termos dos aspectos sociais e econômicos, quando analisamos a institucionalização em São Paulo e em outros estados. A primeira trata de aspecto quantitativo no que concerne à participação social na gestão hídrica. A legislação paulista cunhou o termo “tripartite paritário” para definir a separação da estrutura de decisão em três segmentos (tripartite) com a mesma taxa de representação (paritário). Os segmentos são o poder público central (na figura do Estado), o poder público local (municípios) e a sociedade civil (organizações da sociedade civil e usuários de recursos hídricos). A segunda diferença do sistema paulista em relação aos demais é de ordem qualitativa e diz respeito à caracterização do segmento não governamental. Apesar da lei paulista contemplar o termo “usuário” de recursos hídricos, como detentor da outorga para o uso dos recursos, não discrimina este setor, cujos interesses são em geral de cunho econômico-financeiro, das demais representações da sociedade civil, cujos interesses são difusos, diversos e, muitas vezes, sem um ponto focal e aglutinador, diferentemente do primeiro. Assim, como sociedade civil, temos a participação das seguintes representações, conforme letra da Lei 7663/91 (artigo 24, inciso III):

“Os Comitês de Bacias Hidrográficas, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, serão compostos por:

III - representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, por:

- a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;*
- b) usuários das águas, representados por entidades associativas;*
- c) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais.”.*

Sobre esta redação pairaram dúvidas em relação à questão da paridade. No caput do artigo, tal paridade é dita ser dos Municípios em relação ao Estado, sem mencionar a Sociedade Civil. No Inciso III, o aposto “*respeitado o limite máximo de um terço do total de votos*” poderia ser interpretado como sendo válido para as três categorias de entidades da sociedade civil descritas em seguida, numa paridade entre estas. Caso vigorasse esta interpretação (ignorada como veremos adiante), toda a base de implementação da gestão participativa dos recursos hídricos do estado de São Paulo poderia sofrer profundas modificações.

A doutrina participatória “tripartite paritária” viria a ser sacramentada quando da regulamentação da Lei 7663, através das resoluções do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Na resolução de número 02 deste Conselho (Resolução CRH-SP 02/93), dá-se a seguinte forma à Lei:

“Artigo 2º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas, em sua composição, atenderão ao princípio de gestão tripartite dos recursos hídricos, assegurando participação paritária dos Municípios em relação ao Estado e participação da sociedade civil, respeitado o limite máximo de 1/3 (um terço) do número total de votos para seus representantes, em conformidade com o disposto no artigo 24, da Lei nº 7.663/91 e seu Inciso III.”

A Lei 10.350/94 do estado do Rio Grande do Sul instituiu a política estadual de recursos hídricos seguindo em linhas gerais as premissas constitucionais e aproveitando em parte a experiência legal paulista. No entanto, no que concerne à participação social, a legislação gaúcha possui caráter mais aberto, caracterizando os usuários e concedendo a maior parte do espaço de representação a estes e às entidades da sociedade civil, conforme pode-se visualizar abaixo:

"Art. 13 - Cada Comitê será constituído por:

- I - representantes dos usuários da água, cujo peso de representação deve refletir, tanto quanto possível, sua importância econômica na região e o seu impacto sobre os corpos de água;*
- II - representantes da população da bacia, seja diretamente provenientes dos poderes legislativos municipais ou estaduais, seja por indicação de organizações e entidades da sociedade civil;*
- III - representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual, atuantes na região e que estejam relacionados com os recursos hídricos, excetuados aqueles que detêm competências relacionadas à outorga do uso da água ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.*

Parágrafo único - Entende-se como usuários da água indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividades que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam os recursos hídricos como:

- a) insumo em processo produtivo ou para consumo final;*
- b) receptor de resíduos;*
- c) meio de suporte de atividades de produção ou consumo.*

Art. 14 - Na composição dos grupos a que se refere o artigo anterior deverá ser observada a distribuição de 40% de votos para representantes do grupo definido no inciso I, 40% de votos para representantes do grupo definido no inciso II e 20% para os representantes do grupo definido no inciso III.

Art. 15 - Os órgãos e entidades federais, estaduais ou municipais que, na bacia hidrográfica, exerçam atribuições relacionadas à outorga do uso da água ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras terão assentos nos Comitês e participarão nas suas liberações, sem direito de voto."

A Lei Federal 9433/97 traz em seu texto a seguinte formulação para a composição dos colegiados dos Comitês de Bacia Hidrográfica:

"Art. 39 – Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

- I – da União;*
- II – dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;*
- III – dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;*
- IV – dos usuários das águas de sua área de atuação;*
- V – das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.*

§ 1º – O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.”

Este artigo da Lei 9433 foi regulamentado pela Resolução 05/2000 do CNRH, em seu artigo 7º, como segue:

Art. 7º - Deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o seguinte:

- I – número de representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, obedecido o limite de quarenta por cento do total de votos;*
- II – número de representantes de entidades civis proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, com pelo menos, vinte por cento do total de votos, garantida a participação de pelo menos um representante por Estado e do Distrito Federal;*
- III – número de representantes dos usuários dos recursos hídricos, obedecido quarenta por cento do total de votos;*

Ou seja, a legislação federal flexibilizou a participação social, transferindo para os Comitês o esforço de negociação dos espaços representativos. Previu, entretanto, limites máximos e mínimos para a participação do poder público (União, Estados e Municípios) e da sociedade civil, respectivamente. O segmento “usuários” teve espaço garantido (40%) nos comitês federais. Aqui se nota um entendimento do legislador de que o usuário (no sentido formal dado pela Lei, como o detentor da outorga pelo uso da água) é a peça chave no sistema. Este entendimento denota um caráter regulatório do sistema de gestão adotado, uma vez que as negociações serão estabelecidas tendo como foco não o poder público (modelo gerencial) mas os usuários da água. A abordagem legal, distinta da concepção francesa, que expande o conceito de usuário para o sentido lato, privilegia este segmento no processo negocial, em detrimento dos demais segmentos. Numa análise comparada, pode-se dizer que a regulamentação da gestão hídrica em nível federal buscou um meio termo entre as concepções paulista e

gaúcha, em termos de definições dos colegiados de comitês. O Quadro 2 mostra o estágio atual das políticas estaduais de recursos hídricos, com detalhamento sobre o recorte legal.

Quadro 2 – Situação legal das políticas estaduais de recursos hídricos.

<u>Leis estaduais e distrital de gestão das águas</u>
<u>Primeira geração - influenciadas pela Lei de São Paulo</u> SP - 7663, de 30/12/91; CE - 11.896, de 24/7/92; DF - 512, de 28/7/93; MG - 11.504, de 20/6/94; SC - 9.748, de 30/11/94; RS - 10.350, de 30/12/94; SE - 3.595, de 19/1/95; BA - 6.875, de 13/5/95; RN - 6.908, de 1/7/96; PB - 6.308, de 2/7/96 Observação: em leis subseqüentes o CE criou a COGERH e a ela destinou os recursos da cobrança, definidos como tarifa, como receita da Companhia, SP criou Agências de Bacia com Fundações de Direito privado e BA criou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Há uma nova Lei em SE .
<u>Segunda geração – influenciadas pela lei de SP com aspectos da Lei Federal 9.433</u> PE - 11.426, de 17/1/97; GO - 13.123, de 16/7/97; MT - 6.945, de 5/11/97; AL - 5.965, de 10/11/97; MA - 7.052, de 22/12/97; ES – 5.918, de 30/12/98; RJ – 3.239 de 2/8/99
<u>Terceira geração – Evolução da Agência e da cobrança</u> Nova Lei de MG - 13.199, de 29/1/99 e PR - 12.726, de 26/11/99
<u>Quarta Geração: incluindo Capítulo sobre águas subterrâneas</u> PI , 5.615, de 17/8/00 Estados que faltam Política de Recursos Hídricos: PA, AM, RO, AC, AP, RR, MS, TO Fonte: ABRH – Comissão de Gestão. Posição de 08/03/2000.

Brannstrom (2001) realizou estudo comparativo no âmbito do Projeto Marca D'água, no qual constatou diferenças significativas de resultados de gestão entre três experiências institucionais distintas: a do Consórcio para Proteção Ambiental do Tibagi – na bacia do rio Tibagi, estado do Paraná – , a do Comitê dos rios Sorocaba e Médio Tietê, em São Paulo, e a unidade descentralizada de gestão do rio Grande, na região oeste da Bahia.

De acordo com o autor, as principais diferenças encontradas foram os níveis de mobilização social, os conflitos pelo uso da água, os mecanismos de financiamento e a capacidade técnica, além do tempo de implementação do arcabouço legal de gestão hídrica. O foco do trabalho foi a descentralização das atividades de gestão dos recursos hídricos. O autor salienta ainda a tendência geral de adoção de mecanismos de descentralização administrativa em detrimento da descentralização política (Tabela 5).

Tabela 5 - Aspectos da descentralização em três unidades de gestão hídrica

Premissa	Rio Tibagi	Sorocaba-Médio Tietê	Rio Grande
Data do arranjo legal	1999-2000	1991	1995
Unidade descentralizada prevista	Comitê e Agência	Comitê e Agência	Região administrativa
Atual unidade descentralizada	Consórcio de usuários e municípios	Comitê de bacias	Nenhum
Mecanismo de financiamento	Cobrança pelo uso	Cobrança e Fundo Estadual	Nenhum

Fonte: Adaptada de Brannstrom (2001).

A descentralização política é menor no estado da Bahia (dentre os três modelos analisados), no qual a unidade descentralizada é uma instância do poder público estadual e não existe o comitê de bacias. O domínio político regional é exercido pela associação de agricultores numa grande assimetria de poder. De maneira similar, o autor salienta a influência de uma grande empresa de energia elétrica no consórcio paranaense, direcionando o posicionamento do Consórcio perante reclames da sociedade²¹. O comitê paulista, apontado pelo autor como o de maior descentralização política, sofre também com a influência do poder público estadual no colegiado. Apesar da existência de um fundo para projetos (o Fehidro), os problemas de acesso da sociedade aos recursos estariam colaborando para sua ineficiência.

²¹ O caso apresentado é o da oposição social a um projeto de construção de uma usina hidrelétrica na bacia. O Consórcio não teria tomado posição uma vez que um de seus principais participantes (inclusive tendo sido um importante protagonista da criação do consórcio) era também o beneficiário do projeto, denotando uma subordinação da instituição ao poder de um membro.

Como se pode notar, existe uma grande assimetria entre as iniciativas estaduais de implementação legal e institucional em recursos hídricos no Brasil. Em parte tais diferenças refletem situações de clivagem local. No entanto, em alguns momentos tais variações interferem no sistema de modo geral.

O estudo de caso apresentado a seguir aponta as vicissitudes do sistema a partir dos problemas de interface entre as legislações estaduais e federal, estabelecidas quando da criação de comitê estadual sob rio de domínio federal, bem como salienta as questões de representatividade e legitimidade no processo participativo instalado.

ESTUDO DE CASO: participação social no comitê paulista das bacias hidrográficas do rio Paraíba do Sul (CBH-PS).

Aspectos legais

No âmbito do Estado de São Paulo, o qual já havia institucionalizado o processo de gestão de recursos hídricos, antecipando-se à legislação federal, a presença da administração pública é facilmente percebida quando o assunto é água. Desde meados dos anos 80, alguns órgãos cuja rotina diária envolvia a questão da água (DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo; SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo; e a CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo), já demandavam a instituição de um planejamento organizado de recursos hídricos. Em 1985, o DAEE descentralizou sua administração criando sete diretorias de Bacias Hidrográficas. Em 1991 foi sancionada a Lei 7663 que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos e determinou a criação dos órgãos colegiados, consultivos e deliberativos de recursos hídricos: o CRH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos – e os Comitês de Bacia Hidrográfica. No âmbito do sistema de gestão de recursos hídricos, a participação direta e efetiva da sociedade civil, entidades de ensino/pesquisa e usuários foi possibilitada apenas para os comitês de bacia. Na regulamentação da lei, estabeleceu-se a participação de entidades da sociedade civil no CRH com uma representação bastante prejudicada (apenas 1 voto em um total de 21), apesar de possuírem 10 assentos no Conselho (direito a voz). Esta composição somente veio a ser alterada em março de 1996 (CRH/SP-11/96), com a ampliação da participação de entidades da sociedade civil para 11 membros com direito a voto. Os demais segmentos passaram a ter 11 votos, estabelecendo-se assim a paridade na participação *tripartite*. A deliberação 17/98 do CRH, estabeleceu, em setembro de 1998, a composição atual com a alteração nos decretos que originaram o mesmo. No entanto, é importante salientar que o regime político vigente está longe de representar uma democracia de fato, uma vez que o poder econômico se impõe sobre as aspirações sociais mais singulares. Caso assim não fosse, a sociedade de modo geral estaria representada, ainda que indiretamente,

nos três segmentos, devido ao sufrágio universal estabelecido para a escolha dos governos municipais e estaduais, podendo ser questionado o critério da segmentação “tripartite”.

O fato é que a segmentação foi prevista em função da necessidade de um fórum para a resolução de conflitos, uma vez que os interesses são muitas vezes não convergentes. Mais tarde, em 1993, o CRH, formado em sua ampla maioria por representantes do Estado e dos Municípios, definiu a composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, limitando a participação da sociedade civil em 1/3 dos membros dos comitês, sendo que as vagas restantes seriam divididas igualmente entre o Estado e os Municípios. Ratificou-se ali a posição hegemônica do Estado na gestão dos recursos hídricos em São Paulo. A partir desta resolução (CRH/SP-02/93), os Comitês, à medida de sua criação, foram elaborando estatutos que, na maior parte dos casos, engessavam cada vez mais a participação do segmento social nas suas atividades.

O Comitê das Bacias Hidrográficas do rio Paraíba do Sul (CBH-PS)

O CBH-PSM, hoje CBH-PS²², abrange por sua vez, 37 municípios, dentre os quais se encontram municípios com alto grau de industrialização (São José dos Campos, Jacareí, Taubaté e Caçapava – porção superior do Paraíba do Sul) e municípios cuja população rural atinge números próximos ao da população urbana (porção mais a jusante do rio Paraíba do Sul – Cunha e Bananal), denotando uma forte heterogeneidade sócio-econômica.

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Vale do Paraíba e Serra da Mantiqueira – CBH-PSM, foi criado em 1994, após a aprovação da Divisão Hidrográfica do Estado de São Paulo, que passou a vigorar, por decreto, em março daquele ano. Este decreto (38.455 – 21/03/1994), dividiu o Estado em 11 grupos hidrográficos, os quais contém 22

²² No ano de 2001 houve o desmembramento do Comitê a partir da saída dos três municípios da Serra da Mantiqueira, cujas águas não fluem para a bacia do Paraíba do Sul. Os municípios paulistas de Campos do Jordão, São Bento do Sapucaí e Santo Antônio do Pinhal formaram o atual Comitê das Bacias Hidrográficas da Serra da Mantiqueira, no Estado de São Paulo (CBH-SM).

Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHI) agrupadas em 20 comitês de bacia (Figura 2). O grupo 9 contém as UGRHI da Serra da Mantiqueira, Vale do Paraíba e Litoral Norte Paulista, as quais estão vinculadas a 3 comitês: o CBH-PS (Vale do Paraíba do Sul), o CBH-SM (Serra da Mantiqueira) e o CBH-LN²³ (Litoral Norte Paulista).

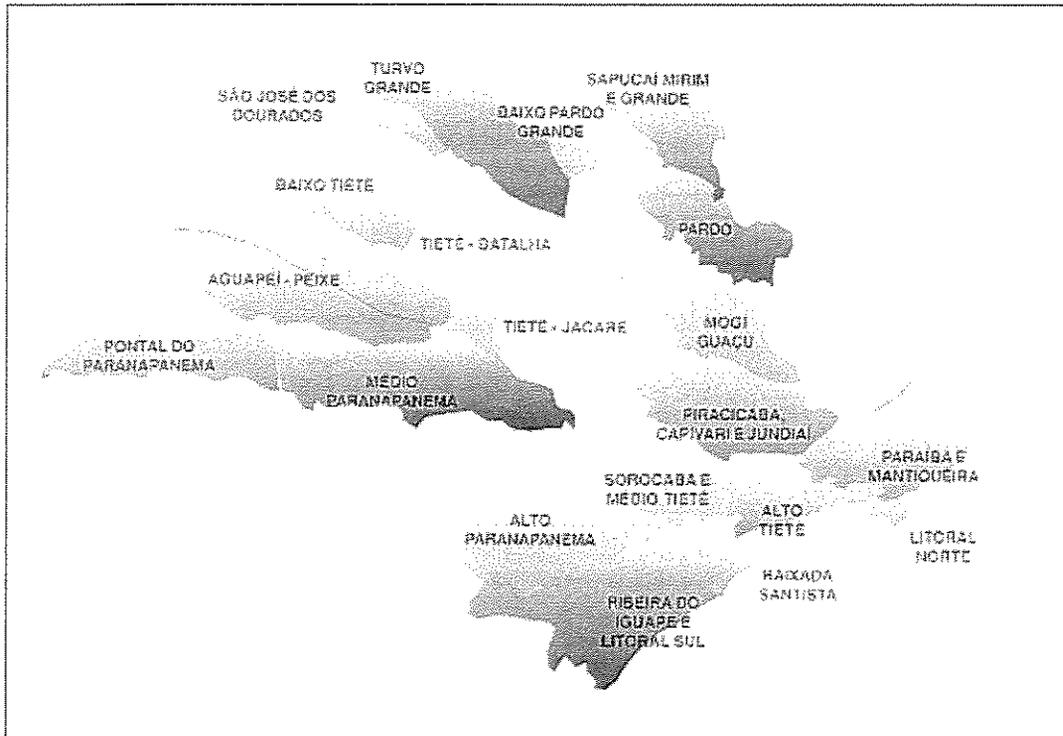


Figura 2 – Unidades de Gestão de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.
Fonte: Carneseca (1998).

O estatuto do CBH-PS foi elaborado com base no primeiro estatuto de comitê de bacia concebido no Estado, qual seja o Comitê do Piracicaba, Capivari e Jundiá. Pequenas alterações atribuídas às particularidades regionais (o fato do rio Paraíba do Sul estar situado em um contexto interestadual, por exemplo) foram inseridas no estatuto do

²³ Quando de sua criação, o CBH-PS abrangia as bacias do Litoral Norte Paulista. No entanto, após um ano de operação, os municípios do Litoral Norte (Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela), cujas bacias estão na vertente leste da Serra do Mar, solicitaram a saída e posterior criação do CBH-LN.

comitê. No entanto, a participação social está condicionada a indicação de membros dentro de um elenco limitado e previamente direcionado, uma vez que as vagas, em alguns casos, estão distribuídas não a setores da sociedade, mas sim a entidades e associações pré-determinadas, a saber:

- Universidades e entidades de pesquisa (1 vaga);
- Usuários agrícolas (1 vaga – Sindicatos rurais e Federação dos Agricultores do Estado de São Paulo - FAESP);
- Associações de moradores (1 vaga);
- Serviços municipais de saneamento (1 vaga – Serviços Municipais Autônomos de Água e Esgoto - SAAEs);
- Usuários industriais (1 vaga – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP);
- Entidades ambientalistas não governamentais (1 vaga);
- Associações especializadas em recursos hídricos (1 vaga – Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH – e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES);
- Entidades de classe de engenheiros e arquitetos (1 vaga - Instituto dos Arquitetos do Brasil, Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura – CREAs –, Associações de Engenheiros e Arquitetos);
- Entidades de classe de trabalhadores em saneamento e meio ambiente (1 vaga – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Saneamento e Meio Ambiente do Estado de São Paulo - SINTAEMA);
- Entidades de classe de advogados (1 vaga – Ordem dos Advogados do Brasil - OAB);

Tal distribuição prévia de vagas agrava a questão de legitimidade devido ao fato de que algumas cadeiras são direcionadas a órgãos municipais (os Serviços Autônomos de Água e Esgoto - SAAEs), uma extensão da representação dos municípios, e entidades de congregação de usuários típicos (CIESP, FAESP e Sindicatos Rurais), muitas vezes

com interesses completamente diversos dos demais grupos da chamada sociedade civil. Este fato contribui para uma cisão entre os interesses representados, colocando a participação social a reboque dos interesses do poder constituído, quer seja do Estado, quer seja dos municípios.

Diferentemente da legislação federal, a legislação paulista não prioriza o segmento de usuários da água (pensando em usuário como o detentor da outorga pelo uso da água). Este segmento está representado junto aos demais componentes da sociedade civil e representantes dos interesses difusos da sociedade em geral. No entanto, como agentes econômicos em primeira instância, dado que serão os onerados diretamente pela cobrança de uso da água, possuem interesses muitas vezes convergentes se analisados em termos de blocos produtivos e divergentes se analisados em conjunto (usuários industriais, agrícolas e empresas de abastecimento/saneamento possuem especificidades que determinam posicionamentos estratégicos diferenciados). Em função do pequeno espaço ocupado por estes atores no processo, sua participação tem sido protocolar, diferentemente do que ocorre no Comitê Federal da mesma bacia, conforme veremos em estudo de caso oportunamente.

As articulações em torno do processo de indicações às vagas no colegiado se valem da baixa visibilidade social do Comitê. Assim, aproveitando da definição prévia de vagas atribuídas a algumas entidades, diversos atores mantêm sua representação sem qualquer disputa ou valem-se de disputas mínimas, num quadro de baixa participação. O acesso ao cadastramento de novas entidades é obstaculizado, sendo muitas vezes uma prerrogativa dos portadores atuais, em detrimento de uma análise apropriada no colegiado do Comitê ou da Câmara Técnica pertinente (no caso, a Câmara Técnica de Assuntos Institucionais). Como ilustração, cabe apresentar a situação da proposta da Associação Brasileira de Oceanografia, a qual pleiteou, em 1999, acesso ao colegiado como “associação especializada em recursos hídricos”. Esta vaga tinha como demandantes históricos a Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH – e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, as quais se

revezavam nos cargos de titular e suplente. O julgamento do pleito, encaminhado à secretaria executiva do Comitê, foi solicitado ao representante da ABRH, o qual, para justificar a negativa, apresentou a seguinte ponderação: “o Comitê trata de recursos hídricos continentais e, neste contexto, oceano não é recurso hídrico. Assim, não vejo porque considerar a inserção desta instituição no colegiado do Comitê”.²⁴

Experiência participativa e avanços da sociedade civil

Quando atingimos a situação que se coloca como ideal, ou seja, do esforço cooperativo do poder público com a sociedade, percebemos um avanço claro no processo de gestão. Exemplos deste tipo de cooperação não faltam, não obstante a iniciativa, em geral, partir da sociedade. No Estado de São Paulo, os comitês que mais avançaram na gestão participativa, o Comitê do Alto Tietê – que cobre a região metropolitana de São Paulo – e o Comitê do Piracicaba, Jundiaí e Capivari, obtiveram este êxito calcados na mobilização social em torno de problemas que residem no dia a dia da população há tempos. O primeiro, apesar da heterogeneidade de interesses representados pelos cinco sub-comitês, tem na figura emblemática de alguns ícones de mobilização, caso da represa Billings, um importante suporte para a participação social. No caso do Comitê do Piracicaba, a influência de instituições de ensino e pesquisa (UNICAMP, UNESP, USP, UNIMEP, entre outras), que atuam como agentes técnicos no balizamento de eventuais conflitos, parece ser um dos pilares da participação social (o caráter de neutralidade, apesar de muitas vezes contestado, das instituições de ensino e pesquisa, é de grande importância para a resolução de conflitos). Parte deste sucesso relativo deve-se, muito provavelmente, ao amadurecimento das relações internas nos comitês, quando os papéis sociais de cada segmento se definem e compreende-se melhor as funções básicas e os objetivos maiores da instituição. Os dois comitês citados foram os primeiros a serem instituídos no Estado, indicando a relação de maturidade em comparação aos demais.

²⁴ Sentença proferida por Joaquim Rodrigues dos Santos, na ocasião representante da ABRH no CBH-PS, diante do pleito da AOCEANO/SP por uma vaga no colegiado.

O segmento sociedade civil no CBH-PS vem tentando estabelecer um posicionamento uniforme de atuação no comitê. Algumas medidas foram propostas em reuniões do segmento, medidas estas que procuram ampliar a participação de entidades mais representativas da sociedade, reduzindo o poder de entidades pouco representativas ou orientando a composição das câmaras técnicas (institucional, de planejamento, de cobrança e de saneamento) baseada em critérios de representatividade. Uma conquista inicial da mobilização recente da sociedade civil no CBH-PS foi a inclusão, na pauta de prioridades de ação, de temas como educação ambiental e estudos diagnósticos ambientais. No entanto, uma das maiores dificuldades relatadas por representantes da sociedade civil é o imobilismo social. Parcialmente explicado pela baixa visibilidade do Comitê junto a sociedade e pela percepção de impotência de eventuais representantes diante de um sistema que alija a participação, tal imobilismo parece ter também uma outra relação, de origem regional.

Trata-se de uma desagregação do tecido social dada pelo crescimento acelerado das cidades da região nos últimos 30 anos, espaço de uma geração. Uma considerável quantidade de migrantes de outras regiões (sul de Minas Gerais, Rio de Janeiro e outras cidades paulistas) se instalou no cone leste paulista, especialmente nas cidades mais industrializadas de Jacareí, São José dos Campos, Taubaté e Guaratinguetá. O crescimento rápido e a inserção de mão-de-obra volumosa, além dos padrões fabris diversos (indústrias americanas, européias e japonesas) criaram um mosaico complexo de comportamentos, contribuindo para um reordenamento social que rompeu de certa forma com valores locais e promoveu uma cisão. O “estrangeiro” demora a criar um vínculo efetivo com a vida social local e a participação social tende a ser enfraquecida num primeiro momento.

Além disto, a ocupação se deu em cidades preferenciais, as quais foram agregando infra-estrutura auxiliar paulatinamente. Tal concentração criou desequilíbrios regionais marcantes, passando a coexistirem municípios essencialmente urbanos e industriais

com municípios agrícolas de atividade econômica inexpressiva e ou decadentes²⁵. A participação social a partir destes últimos é pouco percebida, quando não inexistente.

Um período de grandes avanços em termos de mudanças de concepção e comportamento dos membros do comitê de modo geral coincidiu com o último mandato do colegiado. Acontece que, por uma casualidade, o presidente que assumiu o cargo no início de 2001²⁶ era o então prefeito de Campos do Jordão, município que algumas semanas depois viria a sair do CBH-PS para formar o Comitê da Serra da Mantiqueira. Tal fato garantiu a posse do então vice-presidente do CBH-PS, representante da sociedade civil no Comitê. O CBH-PS passou a ser o segundo no estado a possuir um representante do segmento “sociedade civil” na presidência do Comitê (apenas o Comitê das Bacias do Alto Tietê já havia experimentado situação igual)²⁷. Esta situação foi referendada, agora por legitimidade e não por casualidade, com a reeleição da mesma diretoria para o mandato 2003/2004.

Durante a última gestão (biênio 2001/2002), o Comitê ganhou mais visibilidade, fato percebido através da análise das atas e listas de presença em reuniões extraordinárias e ordinárias. Além disto, o acesso aos recursos financeiros foi expandido a entidades da sociedade civil capacitadas à captação destes recursos para investimento em projetos de interesse mais abrangente.

Atualmente a maior preocupação dos dirigentes do CBH-PS é a negociação com o CEIVAP da autonomia da gestão em águas de domínio estadual (rios “estaduais”),

²⁵ A exemplo do que ocorre com os municípios de Cunha, Bananal e Areias, dentre outros, outrora grandes produtores de café, hoje com predomínio de atividades de subsistência.

²⁶ Os mandatos no CBH-PS são de dois anos, permitida uma recondução. Em geral este é o tempo de mandato nos diversos comitês brasileiros, inclusive o CEIVAP.

²⁷ Existe uma “regra informal” junto aos Comitês paulistas de que a direção dos Comitês seja exercida por um representante dos municípios, a vice-presidência por um representante da sociedade civil e a secretaria executiva por um membro do estado. Esta determinação não existe em nenhuma peça legal do sistema de gestão hídrica. Entretanto, vista por alguns como uma forma de locupletção do estado sobre os demais segmentos (dado que a secretaria executiva é o centro operacional do colegiado), tal procedimento veio se firmando como uma “orientação regulatória” e acatada por pura desinformação. A crítica a adoção deste procedimento tem provocado reações irritadas dos membros do setor público, principalmente daqueles com maior interface no sistema, como o DAEE e a CETESB.

pertencentes à bacia do rio Paraíba do Sul (federal). De acordo com os princípios orientadores da legislação federal sobre o tema, nestes casos a situação ideal é a realização de acordos de gestão nos quais os Comitês estaduais se responsabilizam pelos padrões de qualidade e quantidade da água acertados no Comitê federal, passando a ser elegíveis de repasse de competência em seu trecho da bacia federal. Por outro lado, o estado precisaria garantir as mesmas condições de aplicação de instrumentos econômicos acordados pelo Comitê federal, de forma a não existirem distorções de arrecadação.

Um óbice importante a este processo de concessão negociada entre o Estado e a União foi estabelecido a partir da recente negativa do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH/SP) em delegar a gestão da cobrança pelo uso da água para a Agência Nacional da Água (ANA)²⁸. Tal proposta, apresentada pela ANA, viria a atender a uniformização necessária do processo em bacias de rios federais que contenham rios de domínio estadual em seus limites, caso das principais bacias do estado de São Paulo, inclusive a do rio Paraíba do Sul.

²⁸ Reunião do CRH do dia 13/02/2003. Nesta reunião foi deliberada uma moção ao Governo do Estado para que este retirasse o projeto de lei de cobrança (676/02) e instituisse o instrumento por decreto. A gerência do instrumento de cobrança pelo uso da água é um objeto de intensa disputa política. O primeiro projeto de lei estadual que tratou da regulamentação da cobrança, o PL 20/98, tramitou por 4 anos na assembléia legislativa de São Paulo sem que se estabelecesse condições para sua aprovação. Os principais questionamentos eram relacionados a gerência dos recursos por parte do órgão estatal de águas e energia elétrica, o DAEE, além da percepção negativa que industriais e agricultores tinham em relação ao instrumento. Tais obstáculos determinaram o arquivamento do PL 20/98 e reedição do texto de regulamentação da cobrança no projeto de lei 676/02.

CAPÍTULO 3

**Gestão das águas no Brasil:
aspectos econômicos.**

A legislação e a economia da água

“Ao ordenamento jurídico de cada país cabe definir a natureza jurídica das águas nele existentes. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, praticamente publicizou todas as águas ao reparti-las entre a União e os Estados, sem deixar espaço para inclusão das águas municipais, das particulares e das comuns, como anteriormente existia.

*Pelo fato de pertencerem à União e aos Estados, pessoas jurídicas de direito público, inserem-se elas na categoria de **bens públicos**, podendo ser, principalmente, de uso comum e dominicais.”* Pompeu (2000).

O trecho acima destaca o caráter de bem público das águas no Brasil, que o texto abaixo complementa, em termos do seu ordenamento de titularidade:

“Esses bens são insuscetíveis de direito de propriedade, mas a tradição permite empregar o termo para designar o titular da relação jurídica, ao qual se confia a sua guarda e gestão. Nesse sentido, as pessoas jurídicas de direito público são os titulares, e o povo e seu beneficiário.” Reale, (1969)

Almeida (2002) associa a classificação de bem público, conforme letra do Código Civil Brasileiro, à titularidade do domínio. Tal classificação estaria sendo aplicada, no caso das águas, ao conceito de bens livres. No entanto, dado o caráter de abundância ilimitada dos recursos classificados como bens livres, os textos legais atuais estariam fazendo referência à água como bem econômico, ou seja, para os quais *“necessita-se de produção para satisfação de necessidades ilimitadas.”*

Pompeu aborda ainda a questão do uso dos bens públicos:

*“O uso dos bens públicos por particular pode ser dividido em **comum**, exercido em igualdade de condições, por todas as pessoas, ou **privativo**, com exclusividade, mediante título conferido pela Administração. Tais bens podem ser utilizados, privativamente, mediante os institutos da autorização administrativa, da permissão administrativa e da concessão administrativa, outorgadas pelo titular do domínio. O uso comum, por sua vez, pode ser ordinário, sem exigências, ou extraordinário, dependente de outorga. Pode ser, ainda, normal, isto é, de acordo com a destinação do bem, ou anormal, em desacordo com ela, mas compatível com o fim próprio a que o bem esteja afetado.”* Pompeu (2002).

O Quadro 3 traz o texto legal sobre a outorga, da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Quadro 3 – Lei Federal 9433/97, Sessão III, Capítulo IV – Outorga.

Art. 11 - O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12 - Estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º - Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º - A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Art. 13 - Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

Art. 14 - A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.

§ 1º - O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.

Art. 15 - A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 16 - Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a 35 (trinta e cinco) anos, renovável.

Art. 18 - A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

Caracteriza-se, assim, a outorga dos direitos de uso da água como instrumento administrativo prerrogativo do titular do domínio da água: a União e os Estados, no caso brasileiro. Atribui-se a este instrumento o caráter de ordenamento dos usos privativos ou comuns em regime extraordinário. Enfim, a caracterização da água como bem de domínio público e, extensivamente, de valor econômico, determinam a outorga e a cobrança como instrumentos de gestão.

Uma preocupação clara do esforço legal está relacionada às questões de equidade social, ainda que não manifestada em definitivo na regulamentação de outros princípios da lei (como no caso da cobrança). Novamente aqui se referenda os Comitês de Bacia como o fórum para as negociações em torno do objeto dos usos insignificantes, seja para fins de captação, seja para fins de represamento.

Com a regulamentação inicial da outorga, através da Resolução 16/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), surgem três tópicos que merecem abordagem. Transcrevo abaixo os artigos a salientar:

“Art. 10. A autoridade outorgante deverá assegurar ao público o acesso aos critérios que orientaram as tomadas de decisão referentes a outorga.

Art. 16. O requerimento de outorga de uso de recursos hídricos será formulado por escrito, à autoridade competente e instruído com, no mínimo, as seguintes informações (...):

Parágrafo único. Os estudos e projetos hidráulicos, geológicos, hidrológicos e hidrogeológicos, correspondentes às atividades necessárias ao uso dos recursos hídricos, deverão ser executados sob a responsabilidade de profissional devidamente habilitado junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia-CREA.

Art. 31. O outorgado deverá implantar e manter o monitoramento da vazão captada e/ou lançada e da qualidade do efluente, encaminhando à autoridade outorgante os dados observados ou medidos na forma preconizada no ato da outorga.”

O artigo 10 pressupõe a existência de um serviço de informações à sociedade sobre os processos e atos de outorga. Uma vez que tais atos são deliberados pelo Comitê, através de seu apoio executivo e respaldado pelo plano de bacias, coloca-se uma hierarquização das ações iniciais da institucionalização dos parlamentos das águas (esta hierarquização é apresentada mais adiante). Reforça-se ainda a necessidade de transparência nas ações técnicas e políticas dos Comitês.

O parágrafo único do artigo 16 ressalta o caráter tecnicista e dogmático do *mainstream* instalado frente a estas etapas iniciais da institucionalização de nossa gestão das águas. Apesar da ampla discussão sobre a interdisciplinaridade²⁹ como valor indiscutível da gestão de recursos hídricos, a veia das interpretações mecanicistas e o corporativismo se mostram presentes na letra legal conquanto exige a responsabilização técnica de um único corpo profissional, representado pelo Conselho Federal de Engenharia (CONFEA).

Já o artigo 31 tenta resolver o problema do esvaziamento do aparelho fiscalizador do estado, atribuindo ao ente privado detentor da outorga a responsabilidade pelo monitoramento de suas captações e emissões. No entanto, tal medida não desonera o poder público do monitoramento global e fiscalização pontual no âmbito da bacia hidrográfica, capacidade esta que deverá ser resgatada a fim de se garantir o cumprimento de acordos entre o setor público e o privado.

Outro ponto importante para nossas discussões diz respeito à inexistência de proibição de transferência de titularidade nas outorgas do uso da água, apesar do artigo 18 (da Lei 9433/97) ter enfatizado o fato de serem as águas inalienáveis. O disciplinamento deste item será dado por resolução do CNRH. Retomaremos este ponto no capítulo 5.

²⁹ Lanna (1993) apresenta uma relação de 37 disciplinas acadêmicas associadas direta ou indiretamente à gestão dos recursos hídricos. Além disto, diversos debates junto à Comissão de Gestão da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) tiveram como temática a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade na gestão hídrica, obtendo tais conceitos um consenso de aplicação e valor agregado esperado.

O texto relativo à outorga dos recursos hídricos é disciplinador *a priori* do mecanismo de cobrança. É com base nos preceitos desta autorização do Estado para o uso privado da água que se estabelecem os direitos de cobrança pelo uso, de acordo com critérios pactuados politicamente nos Comitês de Bacia.

Os instrumentos econômicos da gestão hídrica

A respeito da origem da adoção dos instrumentos de gestão de bens ambientais, é interessante mencionar a definição dada por Lanna (2000b). De acordo com este, tais instrumentos teriam três orientações principais, o que permitiria enquadrá-los em: i) instrumentos jurídicos; ii) instrumentos de custo-benefício (econômicos); e iii) instrumentos de custo-efetividade.

Na realidade, Lanna dá outra interpretação para os instrumentos ditos de comando e controle, os quais denomina “jurídicos” porque são implementados a partir de leis e ou regulamentações de textos legais. É o caso de padrões de emissão, penalidades legais e termos de ajustamento de conduta. Os demais são instrumentos econômicos: impostos, taxas, cobrança pelo uso e mecanismos de mercado, aos quais define como de “custo-benefício”; ou um misto de ambos, jurídicos e econômicos, o que define como de “custo-efetividade” (Tabela 6).

Nesta última categoria os instrumentos jurídicos definiriam escopos e cenários ambientais negociados (aonde se daria a participação social) e os instrumentos econômicos apontariam as soluções de maior eficiência para o atingimento das metas inicialmente propostas.

Tabela 6 - Etapas de implementação de instrumento de custo-efetividade

Fase	Ações
Etapa 1	Estabelecimento de padrões ambientais negociados, a serem atingidos em prazo determinado;
Etapa 2	Geração de alternativas pela adoção de medidas mitigadoras acopladas ao modelo econômico tradicional que permitam atingir os padrões considerados adequados;
Etapa 3	Geração de alternativas vinculadas a modelos econômicos alternativos que permitam, da mesma forma, o atingimento dos padrões considerados adequados;
Etapa 4	Análise econômico-social das alternativas levantadas nas etapas 2 e 3. Diversas situações podem ocorrer nesta etapa. A questão a ser respondida é: "qual a alternativa de maior eficiência econômica, considerando custos e benefícios privados e sociais;
Etapa 5	Implementação da alternativa referenciada na etapa anterior, seja através de simples conscientização para mudanças no padrão (caso esta alternativa represente mudanças no padrão), seja através da adoção de medidas mitigadoras (caso a alternativa adotada esteja dentro do modelo atual de exercício econômico) ou até mesmo de medidas de incentivo à mudanças no padrão;

Fonte: Adaptada de Lanna (2000b).

Por trás das considerações legais no que concerne ao reconhecimento da água como bem de valor econômico e da participação social na gestão hídrica, está o cerne da ciência econômica em sua vertente clássica: a possibilidade de escassez do bem, por um lado, e os eventuais conflitos oriundos desta escassez, na outra ponta. De fato, praticamente todos os textos que tratam da origem da aplicação de instrumentos econômicos para disciplinamento da gestão das águas abordam a escassez como pressuposto chave para a atribuição de valor econômico a este bem público, como pode ser visto em Pearce e Turner (1990), Garrido (2000), Thame (2000) e Setti et al (2001).

Nesta mesma linha, Carrera-Fernandez e Garrido (2002), propõe que a cobrança pelo uso da água se justifica “*sempre que o balanço hídrico de uma bacia ou acumulação subterrânea se torne crítico, bem como nos casos onde a poluição da água possa comprometer a sua qualidade, exigindo assim recursos para financiar ações, projetos e obras hidráulicas.*”

A cobrança pelo uso da água (e o conseqüente estabelecimento de um preço para o recurso), portanto, vem sendo concebida nos limites de uma medida administrativa. Nessas circunstâncias, tem sido identificada como instrumento econômico de gestão, compondo, pois, o arsenal de medidas destinadas a efetuar a política governamental para o setor (Sayeg, 1998).

A Lei 9433/97 menciona os objetivos da cobrança pelo uso da água como instrumento da política de recursos hídricos:

- reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- incentivar a racionalização do uso da água;
- obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

O primeiro destes objetivos traz a noção de valor, colocada como “real valor” da água.

Carrera-Fernandez e Garrido (2002) discutem a questão do valor da água associando-o ao custo de oportunidade de outros usos agregados do recurso, refletindo a visão econômica tradicional. A assunção dos autores é no sentido de atribuir os problemas de externalidades à indefinição dos direitos de propriedade sobre o recurso³⁰, numa

³⁰ O exemplo usado pelos autores é o da atividade de mineração, que gera poluição a jusante e afeta a agricultura irrigada. A utilização ótima da água na agricultura irrigada seria determinada ao nível da maximização do lucro desta atividade. Este custo de oportunidade da mineração em relação à poluição da água e sua internalização, através da cobrança determinaria a alocação ótima do recurso.

abordagem *coaseana*. Neste sentido, a cobrança pelo uso da água resolveria, para os autores, esta indefinição, tornando eficiente a alocação do uso dos recursos hídricos.

A este respeito convém apresentar a síntese de Sérgio Sayeg, a partir da análise de pensadores heterodoxos (críticos do neoclassicismo econômico):

“A água teria valor independentemente de sua capacidade de satisfazer desejos humanos. Seu valor seria determinado por sua contribuição em preservar a vida, manter a ordem natural como fator de integridade, estabilidade e beleza da biosfera. A água é a própria essência da vida e, nessa condição, seu valor não derivaria de qualquer avaliação. Fato é que a dependência da vida em relação à água não provém de uma relação causal particular, mas das relações que constituem a ordem interativa em que está inserida.” Sayeg (1998, p.78).

Na linha analítica da economia ecológica, Martinez Alier (1998) apresenta uma análise comparativa da atribuição de valor da economia neoclássica, baseado em fatores alocativos, com a economia *“sraffiana”*, que trabalha com padrões distributivos. O autor apresenta argumentos que questionam a capacidade alocativa da valoração de bens ambientais dado o cenário de desigualdades distributivas, além da impossibilidade de incorporação integral das pretensões de consumo de gerações futuras. O autor busca questionar a visão antropocêntrica que prejudica um entendimento da complexidade que envolve o uso de direitos de propriedade e dos efeitos sistêmicos das intervenções humanas em fatores ambientais.

No que concerne à questão da água, Seroa da Mota (1998), apesar de apontar na direção do mercado de direitos de uso do bem como situação ideal de eficiência alocativa do recurso ambiental, alerta para o fato de que cenários de assimetria de informações e grande desigualdade entre agentes econômicos, além das dificuldades de escala na expressão das externalidades no caso de bacias hidrográficas, poderiam representar óbices ao bom funcionamento deste mesmo mercado.

Assim, apesar de se salientar o “real valor” da água na formalização institucional, a adoção dos instrumentos econômicos não tem conseguido incorporar valores intrínsecos ao bem água, fazendo ressaltar apenas os seus valores de uso direto e indireto. A visão reducionista dos mecanismos de cobrança propostos ignora o valor da água como elemento essencial em todos os processos bióticos, além de subestimar o que se poderia expressar como seu valor de existência, análise subjetiva do bem estar humano. Tavares et al (1999) apresentam conceitualmente estes valores, os quais, reunidos em um único valor agregado, seriam conhecidos como Valor Ambiental Total.

O segundo objetivo embute uma preocupação com a sustentabilidade a partir da mudança no paradigma da administração dos recursos naturais, do gerenciamento da oferta de um recurso abundante para o gerenciamento da demanda para um recurso limitado. Pedrosa (1999) discute a necessidade de que o gerenciamento da demanda, calcado em ações que extrapolam o simples uso de instrumentos econômicos, seja assimilado pelos gestores de recursos hídricos.

As iniciativas de cobrança da água, pioneiras no Brasil, se concentram no terceiro objetivo, por dois motivos centrais. A identificação dos níveis de degradação dos recursos hídricos, bem como a atribuição de valores monetários para sua recuperação, com base em parâmetros tradicionalmente utilizados para este fim (por exemplo Demanda Biológica de Oxigênio – DBO – e Oxigênio Dissolvido – OD –, ambas medidas indiretas da concentração de material de origem orgânica), é tarefa relativamente simples. Além disto, a possibilidade de auto-investimento (a partir dos recursos da cobrança) em ações de impacto (obras que resolveriam a questão da degradação de maneira concentrada) criaria sinergia para a implementação de ações de cunho mais prolongado, rompendo a inércia do sistema.

No entanto, o investimento concentrado em um único objetivo descaracteriza o sistema e traz desequilíbrios que podem torná-lo insustentável. Um exemplo dos argumentos neste sentido é de que ações de impacto através de cobrança, sem um gerenciamento

da demanda que vise a racionalização do consumo, podem gerar aumentos na demanda, que romperiam com a lógica de preços determinados *ex ante*. Neste caso, a arrecadação futura não atenderia as necessidades de investimento dadas por um aumento não esperado na demanda.

Para esclarecer tais argumentos, faz-se necessário apresentar alguns conceitos relativos a oferta e demanda por água. Primeiramente, assumiremos o bem água, em termos de mercado, como um monopólio natural, ou seja, existe uma tal economia de escala nos serviços de abastecimento associada a um caráter de localidade que faz com que se torne economicamente inviável o acesso de novos ofertantes no mercado. Na análise econômica tradicional, a condição básica para determinação de preços pelo uso da água é o conhecimento de seu mercado demandante e, conseqüentemente, de suas curvas de demanda. Esta pode ser definida como o lugar dos pontos em um gráfico de preços e quantidades demandadas, que indicam, par a par, a quantidade (Q) de água demandada pela população (demanda agregada), em uma unidade de tempo, a um preço determinado (P). Representa pois, a tentativa de relacionar a intensidade da procura, em uma unidade de tempo, conforme expõe a Figura 3.

Para diagnosticar as inflexões da demanda ao longo do tempo, é importante conhecer o comportamento do consumidor em relação ao preço do produto (água) e também em relação à sua renda. Em síntese, necessitamos conhecer a elasticidade-preço e a elasticidade-renda da demanda³¹.

³¹ Conforme apresentação didática de Varian (1992).

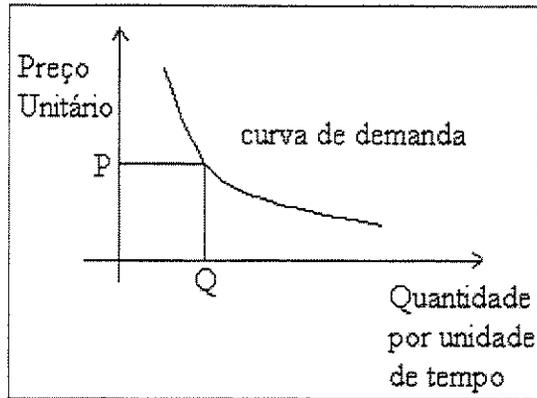


Figura 3 - Curva de demanda de bem hipotético

A elasticidade-preço da demanda descreve o comportamento esperado na demanda do consumidor, ao qual a teoria neoclássica atribui um comportamento racional e objetivo, em relação ao preço atribuído ao produto. Matematicamente, a elasticidade da demanda é igual a proporção da percentagem de variação de Q sobre a variação percentual de P, ou seja:

$$\eta = \frac{\partial Q}{\partial P} \cdot \frac{P}{Q} \quad , \text{ onde } \eta \text{ é o coeficiente de elasticidade.}$$

Em uma curva de demanda, o campo de variação de η vai, geralmente de 0 a $-\infty$, posto que a quantidade e o preço se movem em direções contrárias. A elasticidade é uma abstração do coeficiente, atendendo às seguintes classificações:

- Quando uma redução de P eleva Q a ponto de aumentar a receita total, trata-se de demanda elástica, ou seja $|\eta| > 1$.
- Quando uma redução de P resulta numa elevação de Q exatamente compensadora, a ponto de deixar inalterada a receita total, trata-se de uma elasticidade da procura unitária, ou seja, $|\eta| = 1$

- Quando uma redução percentual de P invoca um aumento percentual de Q tão pequeno que a receita total ($P \times Q$) cai, trata-se de demanda inelástica, ou seja, $|\eta| < 1$.

Quanto mais elástica for a curva de demanda, maior será a flutuação do preço devida a uma determinada variação da quantidade oferecida.

A elasticidade da renda define o comportamento da demanda dos consumidores em relação às faixas de renda nas quais se inserem. Deste indicador, pode-se trabalhar as definições de consumo de primeira necessidade (no caso de baixa elasticidade) ou de menor prioridade (no caso de alta elasticidade). Tais definições são importantes quando se deseja trabalhar com critérios distributivos no uso dos instrumentos econômicos.

A determinação das curvas de demanda da água com o propósito de estabelecer preços ótimos (numa tentativa de contemplar a regra neoclássica) se baseiam no conhecimento do comportamento do consumidor frente a preços e quantidades negociados no mercado. Trata-se, portanto, de uma determinação posterior a existência de um mercado. De forma a resolver este impasse no caso brasileiro, no qual este mercado não é dado, os estudos de cobrança lançam mão de pesquisas junto aos consumidores, baseados em valores previamente estabelecidos (geralmente associados aos valores pagos nas contas de água, os quais se referem aos custos de tratamento e distribuição e não do valor da água em si). Tais técnicas, determinadas de estimativas de Disposição a Pagar (DAP), definem curvas de demanda teóricas para o bem estudado.

De maneira a facilitar a modelagem econômica, a maior parte das propostas de cobrança pelo uso da água trazem um considerando simplificador: o fato de que a curva de demanda pela água tem um comportamento uniforme em termos de elasticidade-preço, sendo esta ou elástica ou inelástica. A maior parte dos estudos de situações de demanda no Brasil apresenta a água como bem de demanda inelástica. Ribeiro et al

(1999) alerta para o uso apriorístico desta premissa, com base no qual prestadores de serviço de água trabalhariam com a possibilidade de aumentos nos preços pensando em aumento de arrecadação. Seroa da Mota (1998) mostra que a determinação clássica de preços públicos privilegia usuários com maior elasticidade-preço de demanda em detrimento daqueles que possuem perfis inelásticos. Apesar de ser um estímulo a que se adote postura otimizadora de consumo, há que se considerar a existência de situações de inelasticidade relacionadas à própria existência (consumo para a vida).

Com base nos resultados obtidos por Howe e Linaweaver (1967)³², os quais, analisando a demanda por água em domicílios nos EUA, concluíram ser as demandas domésticas primárias (dessedentação, asseio pessoal e preparo de alimentos, dentre outras) relativamente inelásticas em relação ao preço e as demandas para usos secundários, elásticas, propõe-se abaixo uma estrutura hipotética para o estudo das curva de demanda pela água (especialmente para o uso doméstico, cuja sistemática é por demais generalizada nas propostas oficiais).

A proposta é no sentido de se considerar, para efeito de análise, duas curvas distintas de demanda da água³³: uma de perfil inelástico, associada à demanda para destinação básica e outra, de perfil elástico, relativa à demanda 'supérflua', conforme ilustra a Figura 4.

A cobrança pelo uso da água teria início a partir do consumo Q_1 , sendo estipulada conforme modelos tradicionais entre este ponto e Q_2 . Este intervalo corresponderia, na curva de demanda inelástica, à variação de consumo entre as classes de renda mais baixa e as mais altas. A partir do consumo Q_2 , a cobrança seria progressiva, assumindo

³² Os autores encontraram ainda valores diferenciados, variando de elasticidade a inelasticidade, para regiões de comportamento hídrico distinto, denotando a variabilidade das análises em função de características locais.

³³ Este modelo difere da idéia de "demanda quebrada", uma vez que tal conceito é formulado a partir do comportamento de produtores concorrentes. No caso, teríamos duas curvas de demanda para um mesmo bem em regime não concorrencial e sim complementar.

uma declividade igual (em módulo) à da curva de demanda elástica entre os pontos Q_2 e Q_n .

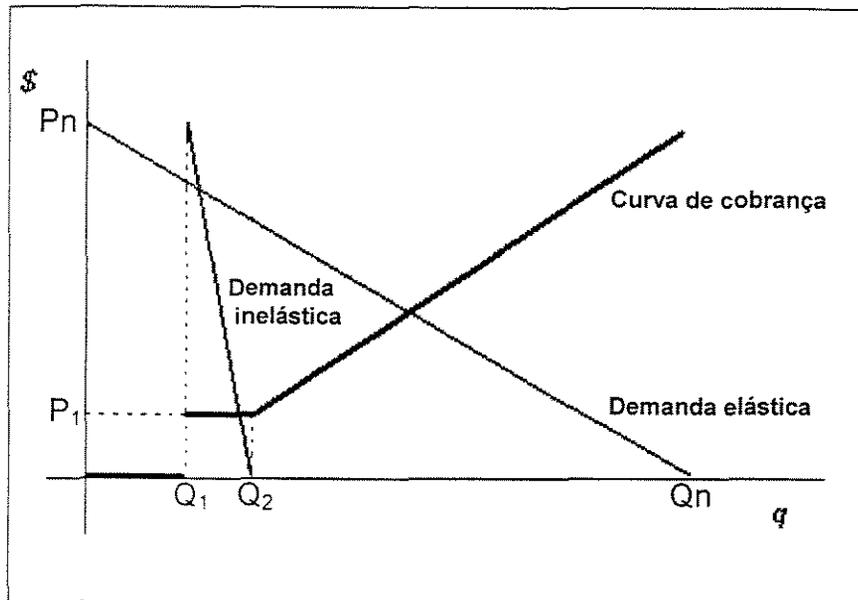


Figura 4 – Demanda hipotética da água

Considerando tais comportamentos (de elasticidade e inelasticidade), o valor P_1 associado à quantidade Q_1 , seria o valor a partir do qual se perceberiam mudanças de comportamento na demanda agregada, visando uma redução no consumo. O ponto (P_1, Q_1) seria determinado em duas etapas:

- Através de valoração contingente da disposição a pagar (DAP) buscando estimar o valor da água a partir do qual se induziria a redução no consumo (o valor " P_1 "). Uma referência, de forma a evitar vieses estratégicos, seria o valor atual pago pelo serviço de água.;
- Através do levantamento das quantidades mínimas para atividades domésticas primárias seriam estimados Q_1 e Q_2 , a partir dos consumos atuais de famílias de toda faixa de renda, e balizados por estudos na área de saúde pública e saneamento.

O estabelecimento dos valores P_1 , Q_1 e Q_2 , deveria ser negociado localmente no Comitê de Bacias Hidrográficas, fórum legitimado para tal demanda. Em tal assertiva, estaria embutido o valor social da água, ainda que de um ponto de vista antropocêntrico. Uma vez que a cobrança se iniciaria a partir do consumo de quantidade Q_1 , a área abaixo da curva de demanda elástica até este ponto representaria um excedente “fixo” do consumidor. Com o aumento progressivo da cobrança a partir de Q_2 , não há excedente variável do consumidor, assumindo-se que a valoração contingente tenha captado valores reais de disposição a pagar.

Pedrosa (1999) e Ribeiro et al (1999) apresentam diversos estudos de elasticidade-preço e elasticidade-renda da demanda por água, desenvolvidos em vários países, inclusive no Brasil. Os resultados mostram variações muito grandes nos coeficientes de elasticidade de acordo com a localidade e as condições específicas de cada estudo. Algumas conclusões destes autores merecem destaque:

“Os valores de cobrança propostos nos estudos brasileiros são de uma ordem tal que, aparentemente, não afetariam as quantidades consumidas dos usuários – o comportamento da demanda permaneceria inelástico. Isto acontece, como já comentado, porque a cobrança tem sido vista como um mecanismo financeiro.” Ribeiro et al (1999).

“Apesar da elasticidade da demanda por água poder ser usada para incentivar a redução no consumo de água, tal instrumento ainda não tem sido usado com frequência. E se o preço não for usado como instrumento para reduzir consumos, as decisões das companhias que controlam a distribuição de água, para definição das tarifas de água são apenas: a) gerar suficiente receita para recuperar os custos; e b) aumentar as tarifas de acordo com algum conceito de equidade entre os usuários do sistema.” Pedrosa (1999).

Tais conclusões apontam a possibilidade e até mesmo a necessidade de mudanças nas concepções da economia dos recursos hídricos, no sentido da internalização integral dos objetivos preconizados em lei.

A abordagem adotada aqui privilegiou o setor de abastecimento doméstico definindo o exemplo a partir da gestão de demanda do usuário final. No entanto, os setores agrícola e industrial possuem também características diferenciadas que necessitam contemplação pelos instrumentos econômicos de gestão. No primeiro caso, o setor agrícola, apesar de ter associado a si um estigma de grande poluidor por fonte difusa, de difícil mensuração, traz consigo a possibilidade de assegurar ganhos ambientais coletivos (externalidades positivas) quando se analisa a proteção de mananciais no meio rural. Neste caso, os benefícios marginais sociais excedem os benefícios privados e deveriam ser incorporados nas soluções de cobrança pelo uso da água. O mesmo acontece com o meio industrial, ainda que em menor grau. Há casos de indústrias que captam águas em rios de determinada classe de uso e, após tratamento e uso em processo, retornam o recurso com qualidade superior ao captado. A própria heterogeneidade destes setores (diversidade de usuários agrícolas e industriais) predispõe a tomada de decisão sobre uma base diversa de mecanismos que contemplem as necessidades sociais atreladas a esta cadeia produtiva. O pressuposto é de que, a depender da estrutura de custos das empresas, em última instância o valor cobrado será repassado aos preços, quer seja do produto água, no caso do abastecimento doméstico, quer seja do insumo água no processo produtivo ou no uso agrícola.

A simplificação do processo de cobrança instituído no primeiro comitê federal será comentada adiante, no estudo de caso do CEIVAP.

Outros instrumentos de gestão

A implementação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos lança mão, de acordo com a legislação, de três outros instrumentos: um sistema de informações em recursos hídricos, os planos de recursos hídricos e o enquadramento das águas. Num sequenciamento lógico temporal, poderíamos hierarquizar os instrumentos em:

1. Sistema de informações – compreendendo desde a geração de dados hidrológicos, sociais, econômicos e ambientais sistemáticos, até sua

implementação em um sistema de acesso público que contemple as diversas necessidades de informação para a gestão das águas; inclui a gestão do cadastro de usuários dos recursos hídricos;

2. Enquadramento das águas – expresso em geral como “reenquadramento” uma vez que existe um ordenamento realizado para os principais rios da União na década de 70, tal enquadramento se encontra completamente desatualizado, necessitando revisão. Trata-se da associação de classes de uso (estabelecidas pela legislação ambiental) aos corpos d’água, de acordo com os usos determinados nos Comitês de Bacia;
3. Plano de recursos hídricos – trata-se de adaptação moderna para o planejamento administrativo utilizado no passado. Consoma-se em um plano estratégico que resume objetivos, metas e métodos para diversos indicadores de situação da bacia, estabelecidos com base em estudos técnicos e possibilidades políticas a partir de negociações nos Comitês;
4. Outorga – autorização de uso dos recursos hídricos, pressupõe a formação de um cadastro de usuários, bem como a decisão com base em informações técnicas relevantes;
5. Cobrança pelo uso da água – fecha o ciclo, alimentando o sistema com recursos para seu funcionamento.

Estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL, 2000) apontam a necessidade de informações precisas e atualizadas sobre os agentes de degradação hídrica (“quem”, “como” e “quais indicadores”) para que se implemente um sistema de instrumentos econômicos na gestão hídrica, corroborando a hierarquização acima.

No entanto, este pressuposto tem recebido um tratamento secundário no processo de institucionalização. Segundo Sousa Júnior (1999), os estudos diagnósticos de bacia hidrográfica realizados a partir de meados da década de 90, já na vigência das

primeiras leis estaduais e da própria Lei 9433, apresentam grandes lacunas de dados³⁴, comprometendo eventuais análises sobre os mesmos.

Percebe-se uma quebra desta sequência nas ações de boa parte dos Comitês implantados. A assertiva geral é de que o “sistema deve funcionar com seus próprios recursos”, invertendo a lógica de se adotar o uso do instrumento econômico sobre uma base racional de conhecimentos e demandas sociais. Quando muito, assume-se medidas de caráter pontual como base mínima fornecida pelo poder público para a instalação definitiva do sistema, conforme salientado por Jerson Kelman, atual presidente da Agência Nacional de Águas:

“A cobrança pelo uso de recursos hídricos deve começar a ser instalada apenas em bacias hidrográficas em que o conflito pelo uso ou a degradação ambiental já sejam problemas reais ou estejam prestes a eclodir. Esta concepção parte do entendimento de que o aparato de gestão de recursos hídricos só deve ser implementado quando o custo administrativo da instalação e de operação dos novos processos e instituições, às vezes chamado de “custo transacional” (sic), for inferior ao benefício da sociedade com a implementação do novo sistema. Naturalmente, mesmo em bacias em que não se instale sistema de cobrança, é obrigação governamental fazer funcionar a base mínima do sistema de informações, que no caso específico implica na manutenção de uma rede hidrometeorológica e no funcionamento do sistema de outorga.” Kelman (1999).

Nota-se uma intenção do poder público, assumindo que o presidente da ANA reflita o pensamento do gestor público, em tratar a gestão de recursos hídricos como um apêndice necessário mas indesejado caso o mesmo não possua capacidade de auto-sustentação financeira. Nesta visão, que parece contrariar o poder discricionário de “dono” das águas, atribuído ao Estado pela legislação básica, denota-se um descaso com a responsabilidade deste mesmo Estado perante a administração do bem público cuja titularidade lhe é concedida. Afinal, o disciplinamento do uso e outros instrumentos de gestão poderiam atuar previamente à cobrança com o justo propósito de evitar o

³⁴ Segundo o autor, os dados dos estudos diagnósticos (relatórios “zero”) das bacias paulistas e do PQA (diagnóstico de situação) da bacia do rio Paraíba do Sul apresentam boa parte das informações com base em dados com mais de 10 anos de atraso, caso das séries temporais de qualidade, dados sócio-econômicos e levantamentos de uso dos solos.

surgimento de situações conflitantes. A não ser que a razão dos conflitos esteja justamente na atividade estatal. Um caso para posterior análise é a implementação das estruturas de gestão na região norte do país. Ainda que neste caso os conflitos já sejam evidentes (expansão de fronteira agrícola, uso de rios para transporte aquaviário, geração hidrelétrica, atividades de mineração, etc.), parece que os interesses do poder público instituído não convergem para a resolução dos mesmos.

A Tabela 7 apresenta uma síntese do que se coloca como características desejáveis dos instrumentos formais da gestão hídrica, a partir da interpretação dos textos legais.

Tabela 7 – Características desejáveis dos instrumentos formais de gestão

Instrumento	Características desejáveis
Sistemas de informação	Capilaridade, acessibilidade
Enquadramento	Vazão ecológica, diagnósticos participativos
Plano de recursos hídricos	Perspectivas da sociedade
Outorga	Cadastro operacional, dados abertos ao público
Cobrança	Racionalização do uso, valor social

O “saber fazer” estabelecido a partir de uma concepção tecnocrática pode explicar em parte a quebra desta sequência lógica de implantação de um sistema complexo de gestão das águas, fazendo com que um certo *mainstream* técnico adotasse um comportamento dogmático hermético à manifestações externas. A Tabela 7 apresenta uma síntese do que se coloca como características desejáveis dos instrumentos formais da gestão hídrica, a partir da interpretação dos textos legais. O estudo de caso a seguir ilustra em parte este comportamento.

ESTUDO DE CASO: a gestão no primeiro comitê federal, o Comitê para Integração das Bacias do rio Paraíba do Sul – CEIVAP.

Caracterização física

A bacia do rio Paraíba do Sul se estende por territórios pertencentes a três estados da Região Sudeste: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O principal rio da bacia, que segue curso ao longo de um eixo sudoeste-sudeste, origina-se na confluência dos rios Paraibuna e Paraitinga, Estado de São Paulo, a partir de três reservatórios: Paraibuna, Paraitinga e Santa Branca. O rio segue cortando o Estado do Rio de Janeiro e Minas Gerais, voltando seu curso para o Rio de Janeiro, onde deságua no Oceano Atlântico nas proximidades dos municípios fluminenses de Campos e São João da Barra (Figura 5).

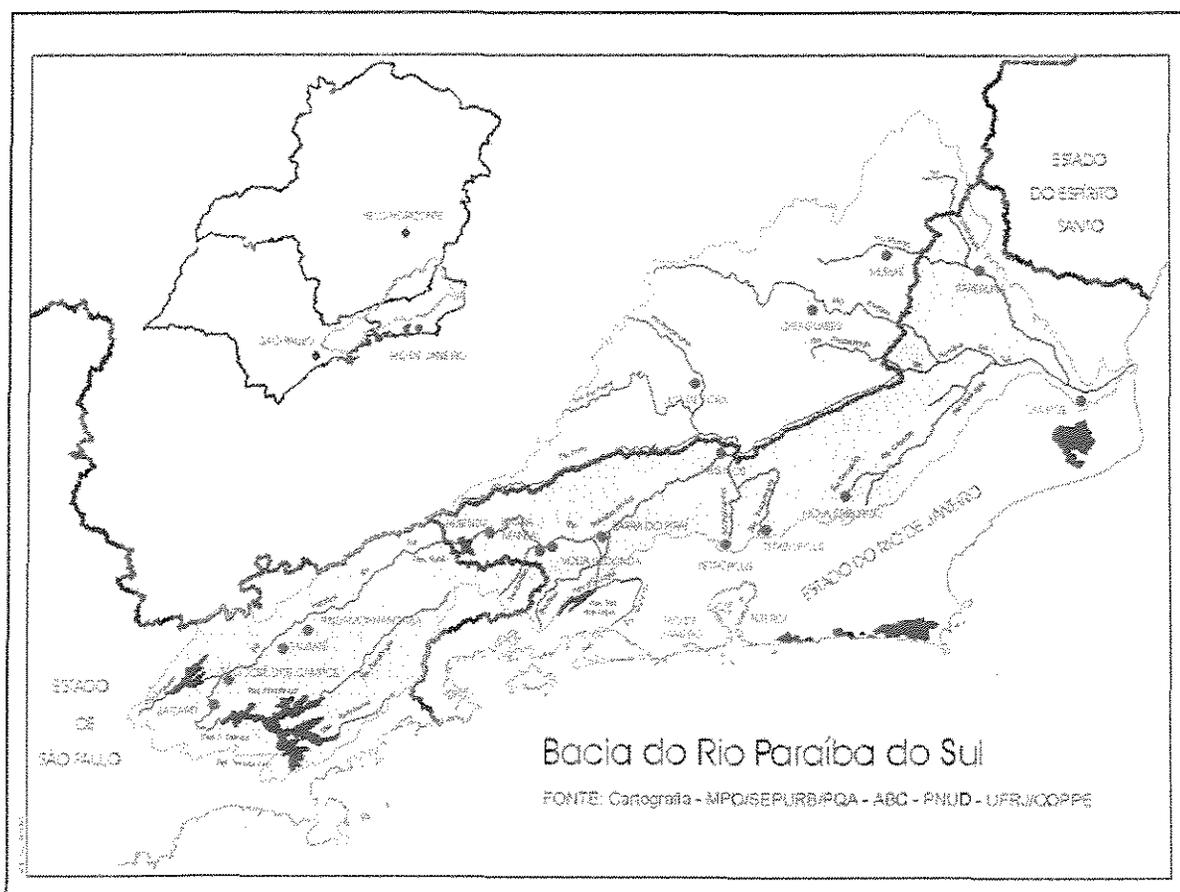


Fig. 5 – Mapa da bacia do rio Paraíba do Sul envolvendo os três Estados: SP, MG e RJ.
Fonte: Cartografia – MPO/SEPURB/PQA *apud* SIH/ANEEL (1999).

A área de drenagem da bacia é de 56.600 km², tendo como principais tributários os rios Jaguari (SP), Parateí (SP), Buquira (SP), Una (SP), Bananal (RJ), Piraí (RJ), Piabanha (RJ), Paraibuna (MG), Pirapetinga (MG), Pomba (RJ) e Muriaé (RJ), da nascente para a foz (SIH/ANEEL, 1999). A conformação geomorfológica de entre-serras determina uma grande importância aos níveis de precipitação, os quais são maiores na Serra do Mar e na Serra da Mantiqueira do que no plano do vale. Os movimentos orogenéticos e de transporte de massa ao longo das encostas, são direcionados gravimetricamente para o vale, fazendo com que o uso desordenado e impróprio de porções de terras de maior altitude seja um fator de impacto considerável sobre o rio.

Em termos de geomorfologia, as regiões da Serra da Mantiqueira pertencentes à rede de drenagem do Paraíba do Sul, equivalem a vales maduros, dominados por elevações de encostas suaves e vegetação de campos, enquanto a Serra do Mar é composta por uma série de blocos com alta diversidade topográfica (INPE, 1982).

O clima predominante na região se enquadra no tipo subtropical quente, com verões chuvosos e quentes e invernos frios e secos. A temperatura média anual situa-se acima de 21° C, sendo a média anual de umidade relativa do ar superior a 70%. O efeito orográfico determina a gênese de chuvas na região, que também é influenciada pela penetração de ar úmido proveniente do Oceano Atlântico, especialmente na Serra do Mar (INPE, 1982).

A vegetação da região, da mesma forma que os parâmetros climáticos, pedológicos e geomorfológicos, possuem um padrão variado. Num esquema genérico, apresenta-se como uma matriz de antigas florestas subcaducifólias tropicais. Buscando uma tipologia mais detalhada, encontramos resquícios de florestas perenifólias na encosta ocidental da Serra do Mar e florestas decíduas na Serra da Mantiqueira, com regiões de campos e vegetação rasteira e arbustiva em altitudes mais elevadas (SIH/ANEEL, 1999). Cabe salientar que a região, cujo perfil sócio-econômico atual difere bastante do modelo exploratório inicial (ciclo do café), apresenta um acentuado quadro de devastação,

residindo o remanescente florestal em áreas de preservação ou de altas declividades, desfavoráveis a práticas agropastoris, principalmente na porção paulista da bacia, afetada que foi pela monocultura do café (Figura 6).

A rede hidrográfica da bacia, estando sob influência das chuvas de verão, apresenta vazões de pico nos meses de dezembro e janeiro. Os reservatórios de Paraibuna/Paraitinga (86 MW/2,7 Km³), Santa Branca (50 MW/0,3 Km³) e Jaguari (28 MW/0,8 Km³), proporcionam uma regularização de vazões do Paraíba do Sul, a qual condiciona a oferta ao longo da seção paulista da bacia, uma vez que os demais tributários nesta seção são de porte muito pequeno. O reservatório do Funil (216 MW/0,8 Km³), no Estado do Rio de Janeiro, é responsável pelo controle da vazão no exutório da porção paulista da bacia, possibilitando o controle das cheias a jusante.

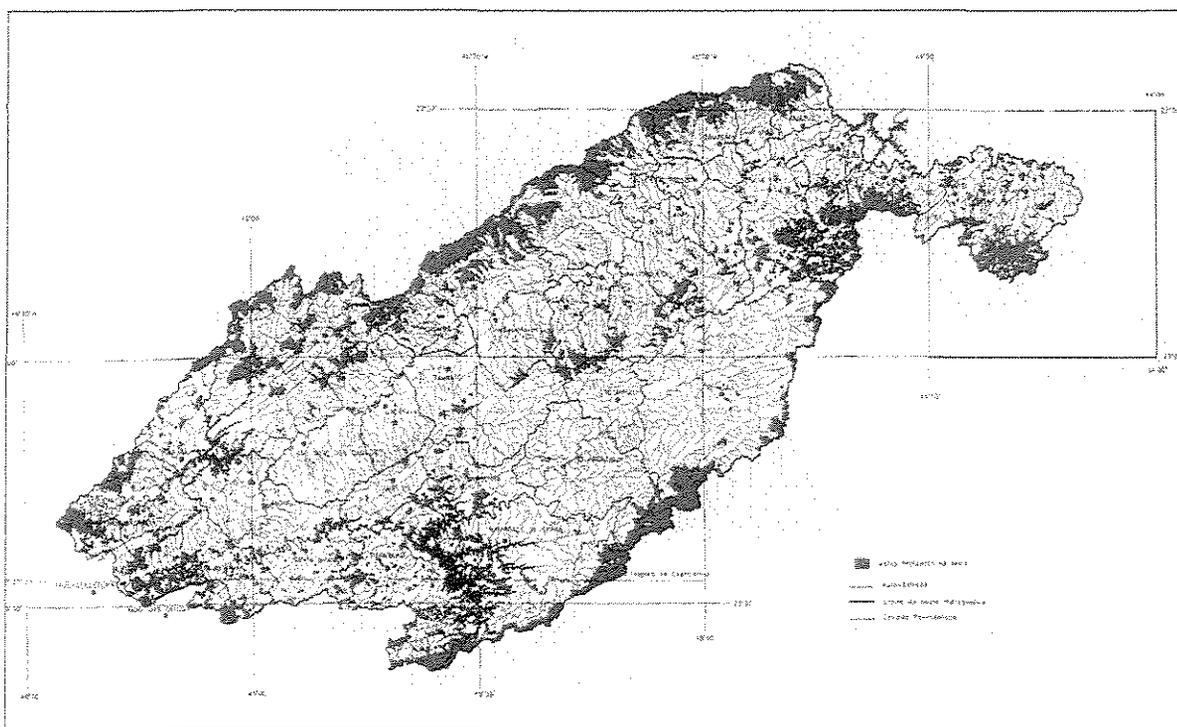


Fig. 6 – Mapa de vegetação remanescente (em verde) na seção paulista da Bacia do rio Paraíba do Sul. Fonte: GEROE - Projeto Reconstrução Rio, 1995, *apud* SIH/ANEEL (1999).

Dados sócio-econômicos e demanda hídrica

A reascensão econômica do Vale do Paraíba, se pronunciou a partir de meados do século, com o advento da industrialização nacional. O eixo do desenvolvimento foi determinado com a construção da rodovia Presidente Dutra, impulsionando a formação de um extenso complexo industrial ao longo de seu trajeto.

A população teve um crescimento acelerado a partir da década de 60, acompanhando o processo de industrialização. A população total é de cerca de 5.000.000 habitantes, a maior parte, 55%, residente no RJ. O grau de urbanização é alto, chegando a atingir cerca de 90% na porção paulista, denotando o processo de industrialização crescente do Vale do Paraíba. Em que pese o fato destas projeções serem calcadas em bases simplistas, ainda assim a estimativa de crescimento é preocupante enquanto demandante por recursos hídricos. A região se apresenta como uma das mais urbanizadas do país, fato que se consolidou nos últimos anos devido a pressões migratórias internas (campo-cidade) e fluxos migratórios positivos (migrantes de outras regiões).

Na região predomina a atividade industrial, em uma matriz diversificada de produção. A proximidade de grandes centros consumidores e eixos de escoamento de produção garante uma atratividade constante à novos empreendimentos industriais. O maior usuário industrial individual é a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), situada em Volta Redonda. Atualmente sua captação gira em torno de 10 m³/s, número que se iguala à demanda industrial total no trecho paulista. O uso de água para fins industriais mais acentuado, excetuando-se a CSN, é o do setor sucro-alcooleiro das indústrias de açúcar e álcool na cidade de Campos/RJ (MMA/CEIVAP, 2000).

A atividade agropecuária se restringe a pecuária, em geral de baixa produtividade, e culturas agrícolas de pequeno porte, numa espacialização não planejada e com a adoção de técnicas de uso do solo muitas vezes rudimentares. Exceção se faz às áreas beneficiadas por projetos oficiais, mais precisamente em Minas Gerais e em São Paulo.

Em Minas, predominam as culturas de café e banana. Cerca de 25 m³/s de água, o que representa 61% do volume estimado para uso agrícola na bacia, é consumido nas lavouras mineiras. Em São Paulo, projetos do DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica) em conjunto com o DNOS (Departamento Nacional de Obras contra a Seca), possibilitaram a construção de diversos diques na várzea do Paraíba do Sul para plantio em regime de inundação permanente. Apesar da descontinuidade deste programa, a atividade agrícola mais intensa ainda é o plantio de arroz nestas áreas (mais da metade do consumo de água para irrigação no trecho paulista da bacia – em torno de 11,5 m³/s, segundo estimativas do DAEE). O regime de inundação permanente garante índices de produtividade superiores ao restante do Estado (MMA/CEIVAP, 2000).

Um fator importante do ponto de vista do gerenciamento dos recursos hídricos diz respeito a distribuição populacional ao longo do rio. As maiores densidades populacionais são verificadas na porção inicial do Paraíba do Sul (após as represas de Santa Branca e do Jaguari), aonde se localizam as cidades de Jacareí, São José dos Campos, Caçapava e Taubaté, em franco processo de conurbação, e no trecho mais próximo da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. No entanto, a influência destes adensamentos populacionais na qualidade do rio se dá de forma diferenciada. No primeiro trecho existem processos de captação de água para abastecimento e despejo de efluentes domésticos oriundos deste consumo. Já no trecho fluminense, apesar da grande captação, a água é transposta para as bacias do litoral fluminense, nas quais se dá o despejo das águas servidas.

A demanda hídrica da bacia apresenta um quadro crítico em termos de qualidade, uma vez que a maior parte dos municípios que a compõe não possuem sistemas de tratamento de esgoto. Há que se ressaltar ainda o recalque de aproximadamente 60% (160 m³/s) do caudal do rio Paraíba do Sul no Estado do Rio de Janeiro para abastecimento do sistema Guandu, o qual supre 80% da demanda hídrica da região metropolitana da capital fluminense, além de gerar energia. Os principais afluentes à

jusante do reservatório do Funil também atravessam regiões de industrialização e ou urbanização aceleradas, o que contribui com a manutenção dos níveis de poluição, caso dos rios Paraibuna (região de Juiz de Fora), Pomba (região de Cataguases) e Muriaé. Os dados preliminares do PQA (SIH/ANEEL, 1999) apontam usos para fins agrícolas, industriais e abastecimento doméstico. A poluição industrial é a que tem a maior taxa de tratamento, chegando a obter índices de remoção de carga poluidora de até 90%. O uso agrícola é o de mais difícil determinação por tratar-se de fontes difusas. Estima-se, no entanto, que a demanda agrícola venha diminuindo em função do acelerado processo de urbanização da região. Como mencionado anteriormente, o baixo índice de tratamento de esgotos domésticos determina o maior impacto às águas da bacia, com taxas de remoção do agregado da bacia abaixo dos 10%.

Outra fonte de degradação está relacionada à presença de sedimentos em suspensão na água, oriundos de processos erosivos e exploração de areia. A planície aluvionar formada no Vale do Paraíba proporcionou o acúmulo de grande quantidade de sedimentos de granulometria diversa. Esta conformação originou grandes depósitos de matéria prima para a construção civil. Como consequência, diversos portos de extração de areia se instalaram na região. Os danos vão desde a supressão da cobertura vegetal ciliar até o desmonte de margens devido à retirada de areia do leito. Todo o material suspenso na água, bem como os sedimentos carregados das margens, provocam um aumento nos índices de turbidez e assoreamento de porções mais a jusante dos rios. A concentração de areia ao longo da várzea do rio Paraíba do Sul determinou a escolha deste sítio como zona de extração e aproveitamento mineral no Estado de São Paulo, estabelecendo condições para a mineração de leito de rio e de cava (SMA, 1996).

Enquadramento das águas no Paraíba do Sul

O impacto ao meio hídrico acompanha o modelo exploratório, apresentando uma carga excessiva de esgotamento sanitário e efluentes industriais, gerados, respectivamente, pela concentração urbana e pela industrialização. A poluição difusa oriunda do meio rural - irrigação e agrotóxicos - e, mais recentemente, a geração de resíduos sólidos em

grande escala e a atividade minerária-extrativista de areia, também relacionadas à expansão urbana, tem ganhado destaque na condição de agentes de degradação. Tais fatores precisam ser incorporados ao planejamento, através do cruzamento de informações entre os planos diretores dos municípios, os perfis de uso do solo, o zoneamento econômico (onde existente) e, este mais atualizado, o zoneamento mineral do Estado.

Uma primeira tentativa de enquadramento das águas do Paraíba do Sul foi empreendida em 1981, pelo então Ministério do Interior. De acordo com as características apontadas à época, o rio apresentava três classes: classe 1 nas cabeceiras, classe 2 da barragem de Santa Isabel (SP) até a represa do Funil (RJ) e classe 3 da represa do Funil até a sua foz, em Atáfona/RJ (MMA/CEIVAP, 2000). O maior percurso, caracterizado como classe 2, indicava o uso para abastecimento doméstico após tratamento convencional, proteção das comunidades aquáticas, recreação de contato primário, irrigação de hortaliças e plantas frutíferas e aquicultura. A legislação então em vigor foi substituída em 1986 pela resolução CONAMA 20. No entanto, as características para classe 2 foram mantidas. Desde então, nenhuma iniciativa de reenquadramento foi tomada. Atualmente, dadas as características do rio, a maior parte dos parâmetros de qualidade extrapolam os limites da classe correspondente. Segundo o PPG-RE (MMA/CEIVAP, 2000), os parâmetros mais violados são o de coliformes totais e fecais, principalmente no trecho de classe 2, o fosfato (oriundo de composições de esgoto sanitário e lixiviação agrícola) em todo o percurso a partir da represa de Santa Branca, e, em menor grau, os metais pesados (Mg, Zc, Cu, Cd e Cr), no trecho de classe 2.

Atualmente se planeja o reenquadramento do rio, baseado em um amplo processo de levantamento e análise de dados de qualidade atualizados e interações com os colegiados de gestão da bacia, visto tratar-se de um processo político em essência.

Quando se confronta a situação atual e as projeções futuras, percebe-se a importância de um planejamento das ações ao longo das bacias hidrográficas, denotando-se forte restrição no suprimento da demanda por recursos hídricos de qualidade. Qualquer projeção que se faça aponta para uma problemática de demanda em espaços relativamente curtos de tempo. De um certo modo, a estagnação econômica, sentida recentemente no contexto geral dos municípios do Vale do Paraíba e Serra da Mantiqueira, relativiza o impacto do crescimento no uso dos recursos hídricos. No entanto, com a retomada do crescimento nos moldes tradicionais do desenvolvimento econômico, pairam sobre os recursos naturais como um todo, e em especial sobre a água, indicações de degradação, desperdício e consumo não sustentáveis.

Gestão participativa e conflitos

O rio Paraíba do Sul apresenta uma peculiaridade que implica em um arranjo institucional complicado: trata-se de um rio de domínio federal. O problema institucional se coloca devido à antecedência da legislação e institucionalização paulista na temática recursos hídricos em relação à legislação federal. Apesar das iniciativas do Governo Federal desde a década de 60, quando criou a COVAP - Comissão do Vale do Paraíba do Sul que se propunha a promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos naquela bacia e coordenar, com essa finalidade, as ações federais e estaduais – e posteriormente o CEEIVAP (Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul), sempre pairou sobre o Paraíba do Sul a sobreposição institucional de três Estados e da União, num conjunto redundante de gerenciamento que nunca produziu resultados consistentes. Este último órgão, dado sua estrutura colegiada, intencionava a superação de conflitos intra e intersetoriais. No entanto, apesar de cumprir suas funções regimentais, o CEEIVAP não foi investido de autonomia suficiente para dar consecução às suas ações.

Em março de 96 criou-se então nova estrutura colegiada, o CEIVAP (Comitê para Integração do rio Paraíba do Sul), extinguindo-se a anterior. A promulgação da Lei 9433, no ano seguinte, deu um impulso às atividades do CEIVAP, que passou a

representar os interesses dos três Estados no tocante à gestão dos recursos hídricos do Paraíba do Sul. Porém, no Estado de São Paulo, já existia, desde 1994, a organização em torno do CBH-PSM (Comitê das Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira), amparado na legislação paulista de recursos hídricos (Lei 7663/91). Um novo ponto de sobreposição passa a se instalar a partir de então.

As expectativas eram de manutenção das duas estruturas (Minas e Rio não possuem comitês nas suas seções da bacia do Paraíba do Sul) e que ocorresse um repasse de responsabilidades do Comitê Federal para o Estadual na região de abrangência deste. Segundo o relatório do PQA (SIH/ANEEL, 1999), *“o papel do CEIVAP em relação ao Projeto de Qualidade das Águas será o de conseguir a hierarquização das ações elaboradas pelos três estados e de compatibilizar todo o programa de investimentos tendo em vista a integração dos planos e assim exercer um dos seus mais importantes objetivos que é o de ser o articulador da bacia.”* No entanto, as iniciativas de gestão dos dois comitês, federal e estadual, caminharam em sentidos nem sempre convergentes, conforme passamos a apresentar.

A partir da caracterização da bacia do rio Paraíba do Sul, acima, tem-se uma idéia das demandas e usos conflitantes da água. Trata-se de uma bacia cuja concentração econômica se dá em torno de atividades industriais. O uso doméstico (abastecimento e saneamento) também representa uma carga importante dado o crescimento das cidades ao longo do eixo industrial. As atividades agrícolas são dispersas e baseadas em pequenas propriedades, oriundas do fracionamento das grandes fazendas de café após seu declínio, a partir da década de 40.

O rio Paraíba do Sul possui três grandes barramentos, sendo dois na sua porção mais a montante (reservatórios de Paraibuna e Santa Branca) e um na sua porção média, no estado do Rio de Janeiro (reservatório do Funil). Os dois reservatórios de montante propiciaram a regularização de vazão do rio, permitindo a instalação de um dos maiores projetos de transposição do país: o complexo Guandú. Cerca de 160 m³/s são

bombeados a partir do reservatório do Funil para a região metropolitana do Rio de Janeiro. O uso cada vez mais intenso por parte desta região, para fins de abastecimento de água e energia hidrelétrica, tem ocasionado sérios conflitos, os quais ainda estão por resolver: Com as secas prolongadas originadas a partir do fenômeno El Niño (1997-1998 e 2002-2003), o nível dos reservatórios de montante, incluso aí o do rio Jaguari, que também alimenta o sistema, baixou consideravelmente, causando reclamações das populações que fazem uso destes reservatórios para diversos fins. O assunto, de certa forma ignorado pelo CEIVAP³⁵, tem sido discutido recentemente pelo Comitê Paulista, sendo um motivo de conflito que deverá estar presente nas próximas assembleias do comitê federal.

A situação conflitante instalada na bacia, a qual reúne os três mais importantes estados do país em termos econômico-financeiros (SP, MG e RJ), além das experiências anteriores do Governo Federal na organização do Comitê, fizeram com que as experiências de gestão do CEIVAP se tornassem o modelo de implantação de comitês federais, num projeto piloto.

Assim, seguindo a proposta doutrinária da ANA, no sentido de acelerar a implantação até a possibilidade de sustentação financeira do colegiado, através da cobrança pelo uso da água, montou-se um aparato técnico político que determinou o escopo de implementação deste instrumento, principalmente no que diz respeito às questões de ordem jurídica relacionadas à criação da Agência de Bacias e ao sistema de arrecadação.

O CEIVAP conta hoje com 60 membros, participantes do fórum colegiado de gestão das águas, sendo 3 representantes da União e outros 19 representantes por cada estado, divididos nos segmentos “poder público”, “usuários” e “sociedade civil”. A distribuição

³⁵ A inação do CEIVAP em relação a este tema foi motivo de recente reunião do presidente do CBH-PS e prefeitos da região com os Ministérios das Minas e Energia e do Meio Ambiente, cujos representantes assumiram a responsabilidade pela resolução do problema junto ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

das vagas entre os segmentos participantes do colegiado do CEIVAP, de modo geral, parece refletir a predominância das atividades políticas e econômicas da bacia. A Tabela 8 mostra a distribuição das vagas no atual colegiado, bem como as vagas destinadas a cada setor e estado participante.

O setor monolítico mais bem representado é o industrial, dentro do segmento “usuários”, seguido pelas companhias de saneamento e abastecimento.

Tabela 8 – Distribuição das vagas no colegiado do CEIVAP (2001/2002)

Segmento	Setor	União	SP	MG	RJ	Totais	P/ Seg.
Poder Público	União	3	-	-	-	3	21
	Estados	-	3	3	3	9	
	Municípios	-	3	3	3	9	
Usuários	Industriais	-	3	3	5	11	24
	Agrícolas	-	1	1	-	2	
	Saneamento	-	2	3	2	7	
	Hidrelétrica	-	1	1	1	3	
	Lazer	-	1	-	-	1	
Sociedade civil	Ensino/Pesquisa	-	-	1	2	3	15
	Assoc. Técnicas	-	1	-	1	2	
	Ambientalistas	-	1	2	-	3	
	Consórcios	-	-	2	-	2	
	Assoc. Profissionais	-	1	-	2	3	
	Soc. Bairros	-	1	-	-	1	
	Sindicatos	-	1	-	-	1	
Totais		3	19	19	19	60	

A Figura 7 apresenta o gráfico de distribuição formal por segmento na composição atual do CEIVAP.

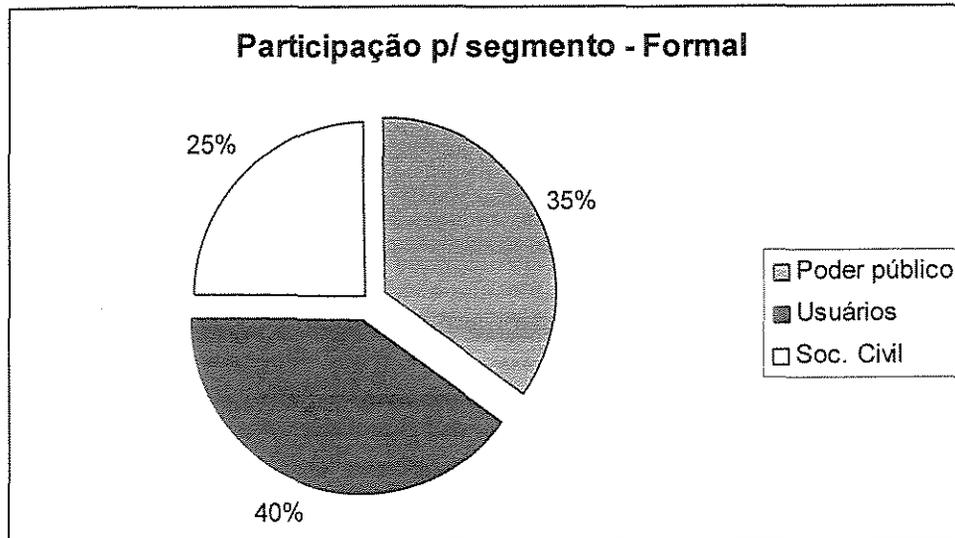


Fig. 7 – Participação por segmento no CEIVAP (2001/2002).

No entanto, dada as peculiaridades de representação, conforme apresentado no primeiro estudo de caso (Comitê Paulista CBH-PS), pode-se considerar duas situações possíveis, dentre outras menos prováveis, no universo representativo deste colegiado. Tais situações consideram a origem de indicação da vaga atribuída aos setores e sua vinculação com os segmentos originais. Assim, as hipóteses que se colocam mais prováveis são de domínio ora pelo poder público, ora pelo segmento usuários.

Como pode ser visualizado na Tabela 8, dois setores, inseridos nos segmentos usuários e sociedade civil, respectivamente, estabelecem o domínio dos dois segmentos majoritários. São eles os serviços estatais de saneamento (subordinados ao poder público ou municipal ou estadual) e os consórcios intermunicipais de bacia hidrográfica, os quais congregam representações municipais e, em alguns casos, de usuários de recursos hídricos. A atuação destes setores, ou seguindo a lógica de interesses do setor público ao qual estão subordinados ou atendendo aos interesses de usuários (no caso dos serviços de saneamento), determina o domínio segmental no colegiado. A Figura 8 ilustra estas duas situações.

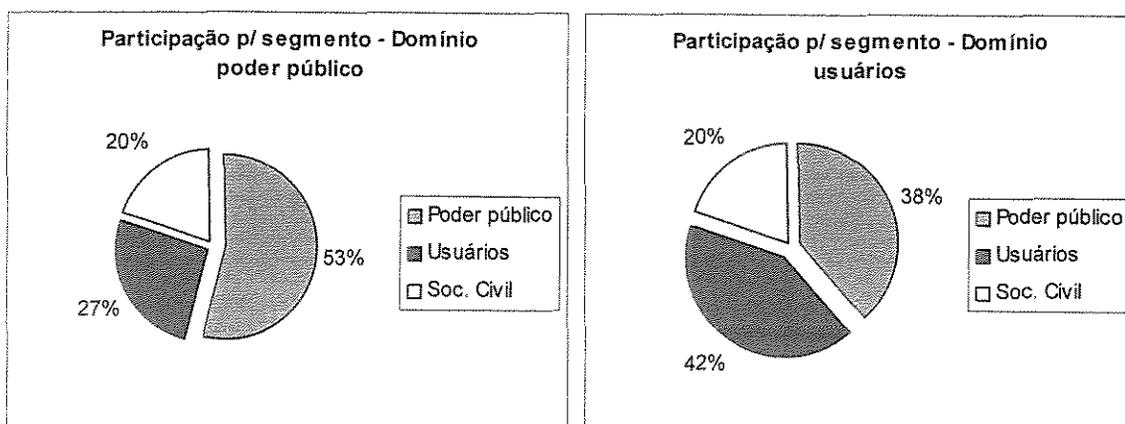


Fig. 8 – Gráfico representativo das participações no CEIVAP de acordo com o domínio.

É claro que outras conjunções políticas podem se realizar, mas o que chama a atenção é que nas duas situações colocadas, o segmento mais prejudicado é o da sociedade civil, o qual fica limitado à representação mínima legal de 20%.

O acompanhamento dos trabalhos junto ao CEIVAP demonstra o surgimento destas duas situações de domínio. Num primeiro momento, como as iniciativas de implantação da estrutura do Comitê partiram da União, com apoio dos estados, principalmente do Rio de Janeiro, havia um domínio claro do poder público. Contribuiu para isto a falta de mobilização da sociedade e da estratégia inicial dos setores usuários em não aderir à gestão para atrasar o estabelecimento do processo de cobrança pela água.

Entretanto, a partir de quando o segmento “usuários”, liderados pelo setor industrial começou a se articular, o domínio se transfere. Às vésperas³⁶ da instituição do aparato de cobrança (Agência de Bacias³⁷ e cadastramento de usuários), uma assembléia

³⁶ Assembléia extraordinária do dia 17 de dezembro de 2002, na OAB, em São José dos Campos, conforme registro em Ata.

³⁷ A deliberação 12/2002 do CEIVAP propõe a criação da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul, referendada a operar como Agência de Bacias pela Resolução 26/2002 do CNRH. A Resolução 27/2002 do CNRH referenda os critérios de cobrança. A assembléia extraordinária do CEIVAP de 17/12/2002 institui os critérios de administração da Associação Pró-Gestão e a assembléia da Associação Pró-Gestão, na mesma data, criou e empossou o primeiro Conselho de Administração da Agência.

conturbada consolidou esta mudança. A preparação em torno das assembléias, na verdade eram duas (uma do CEIVAP que criaria a Agência de Bacias enquanto associação de direito privado e outra da própria Agência que, uma vez criada, instituiria seu Conselho de Administração), apontava para uma organização planejada pela direção do Comitê, na qual o domínio político do colegiado estaria mais bem distribuído. Porém, o setor industrial, demonstrando sua coesão e facilidade de aglutinação em torno de interesses comuns, através de reuniões paralelas e negociações junto aos demais membros usuários e até da sociedade civil, assegurou sua hegemonia de participação no Conselho Administrativo, inclusive elegendo o presidente do mesmo. Na sequência, por 20 votos contra 17, o segmento dos usuários conseguiu adiar a votação da Deliberação 15/2002, que estabelecia regulações complementares para a instalação da cobrança pelo uso da água na bacia, numa clara inversão das prioridades e expectativas da diretoria do CEIVAP.

O acompanhamento dos trabalhos realizados por ocasião desta assembléia pôde mostrar as consequências, no processo de implantação do Comitê, do alijamento da sociedade civil neste mesmo processo. Este não se dá de forma aberta, pelo contrário. As distorções no processo representativo e na distribuição das vagas, além da baixa visibilidade das atividades do CEIVAP junto à sociedade podem explicar, em boa parte, este processo. A organização dos demais segmentos, principalmente o de usuários da água, contribui para uma assimetria de qualidade participativa que necessita ser evitada para o avanço do processo de gestão à luz do que se propõe a partir dos textos legais.

A cobrança pelo uso da água no CEIVAP

A aprovação, em assembléia no dia 04 de novembro de 2002, da Deliberação 15/2002 do CEIVAP foi o marco da instalação do instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul. Como comitê piloto, o CEIVAP e sua Agência de Bacias passaram a realizar a cobrança pelo uso da água a partir do mês de março de 2003. O primeiro pagamento (Figura 9) foi feito por uma empresa têxtil de Jacareí/SP, que capta água no aquífero subterrâneo (domínio estadual) e lança

efluentes no rio Paraíba do Sul (domínio federal). Os conflitos de dominialidade ficam claros a partir deste exemplo. A empresa é cobrada apenas pela diluição (lançamentos de efluentes) no rio de domínio federal, deixando incompleto o mecanismo de cobrança.

BANCO DO BRASIL 001-9 00192.36739.90003.028581 01000.045210 7 22750000006437					
Local de Pagamento: Pagável em qualquer banco até o vencimento					Vencimento: 31/03/2003
Cedente: ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS					Agência/Código Cedente: 3597-1/236739
Data do documento: 28/02/2003	Nº do documento: 00030285801000045	Espécie: RC	Acaite: N	Data de Processamento: 28/02/2003	Nosso número: 00030285801000045
Liso do banco: 236739	Carteira: 18	Espécie Moeda: RS	Quantidade: 1	Valor: 53,64	Valor do Documento: 53,64
VALOR TOTAL A COBRAR: R\$ 53,64					(-) Descontos/Abatimento 9,66
Instruções: PARCELA ÚNICA 1. Sr. Caixa, não receber após 31/12/2003. 2. Somente até o vencimento, conceder desconto de 18%. 3. Multa de 2% após o vencimento. 4. Juros de mora de 1% ao mês.					(-) Outras Deduções
					(+) Mora/Multa
					(+) Outros Acréscimos
					(=) Valor Cobrado: 43,98
Sacado: ADATEX S/A - INDUSTRIAL E COMERCIAL RUA MARCO MEHLER 45 - SÃO JOÃO JACAREVSP CEP: 12322-440 CNPJ: 50.464.734-0001-08					43,98
					FICHA DE COMPENSAÇÃO

Fig. 9 – Primeiro boleto pago de cobrança pelo uso da água em bacia federal.

A formulação da cobrança instituída pelo CEIVAP³⁸ adota a seguinte expressão:

$$\text{Valor mensal} = Q_{\text{cap}} \{ K_0 + K_1 + (1 - K_1) \cdot (1 - K_2 \cdot K_3) \} \cdot \text{PPU}, \text{ onde:}$$

Q_{cap} corresponde ao volume de água captada durante um mês ($\text{m}^3/\text{mês}$);

K_0 representa o multiplicador de preço unitário para captação (inferior a 1 e definido pelo Comitê). O artigo 2º estabelece o valor de 0,4 (quatro décimos) para " K_0 ";

K_1 representa o coeficiente de consumo (uso consuntivo) para a atividade em questão, ou seja, a relação entre o volume consumido e o volume captado pelo usuário;

K_2 representa o percentual do volume de efluentes tratados em relação ao volume total de efluentes produzidos, ou a razão entre a vazão efluente tratada e a vazão efluente bruta;

³⁸ Deliberação 08 CEIVAP, de 06/12/2001.

K_3 representa a eficiência de redução da carga orgânica (medida em Demanda Bioquímica de Oxigênio – DBO) do tratamento de efluentes do usuário;

PPU é o preço público unitário pelo uso da água, seja para captação, consumo e ou diluição de efluentes, estabelecido em R\$/m³; o valor definido pela Deliberação CEIVAP 08/2001 é de R\$0,02/m³.

Numa análise hipotética, um usuário que tenha eficiência total de remoção de DBO, trata todo seu efluente e não tem uso consuntivo, ou seja, devolve toda a água captada à bacia, teria o valor de cobrança pelo uso da água definido em:

$$\text{Valor mensal} = Q_{\text{cap}} \cdot 0,4 \cdot 0,02 = Q_{\text{cap}} \cdot 0,008$$

Supondo que este usuário captasse 100 m³/hora, o valor a ser pago seria de R\$57,60/mês.

No outro extremo, um usuário que captasse os mesmos 100 m³/hora, mas não tratasse seus efluentes e os lançasse integralmente (sem uso consuntivo), teria o valor de cobrança definido em:

$$\text{Valor mensal} = Q_{\text{cap}} \{ 0,4 + 1 \} \cdot 0,02$$

O valor mensal neste caso seria de R\$201,60.

Um cálculo para um usuário típico (eficiência de remoção de DBO de cerca de 80%, tratamento de 80% dos efluentes e uso consuntivo de 30% da vazão captada), aponta um valor mensal de R\$137,08.

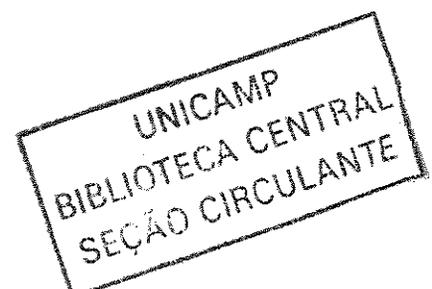
Em estudo de caso de uma indústria siderúrgica na bacia do rio Piracibaca, em Minas Gerais, Cândida de Souza (2002) utilizou a formulação de cobrança do CEIVAP e fez simulações para três cenários de uso da água pela indústria: o de meados dos anos 90

($Q_{cap} = 5.200\text{m}^3/\text{h}$; $K_1=0,57$; $K_2=0,8$ e $K_3=0,8$); o de maio de 2000 ($Q_{cap} = 1.720\text{m}^3/\text{h}$; $K_1=0,51$; $K_2=1$ e $K_3=0,8$); e o atual ($Q_{cap} = 837\text{m}^3/\text{h}$; $K_1=1$; $K_2= 1$ e $K_3= 1$). Os cenários mostram a evolução do processo de otimização do uso da água pela indústria, independentemente da implementação do instrumento de cobrança pelo uso da água. A simulação mostrou uma economia de 81% em relação aos valores iniciais (meados dos anos 90) de uso e emissão de efluentes da indústria, dado o avanço no reuso da água e nos níveis de tratamento de efluentes da empresa. Uma vez que a empresa não se enquadra em um plano de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, pode-se dizer que um *mix* de instrumentos foi responsável pelas mudanças no padrão de uso e emissão ao longo do tempo. Certamente a associação de instrumentos de comando e controle (estabelecendo padrões de emissão e penalidades) com instrumentos de mercado (adoção de estratégias de marketing e necessidade de superação de barreiras não tarifárias para inserção em mercados externos), além de uma análise abrangente da matriz de custos, foram os principais responsáveis por esta mudança nos padrões empresariais.

As variáveis que definirão a existência ou não de estímulo financeiro para a melhoria dos sistemas de tratamento são o valor do insumo água no produto ou processo da empresa (custos de produção e preço de mercado do produto) e o tipo de efluente, caracterizando uma facilidade maior ou menor de remoção de DBO. Neste sentido, a simples taxa de redução da carga efluente não garante eficiência ao instrumento, conquanto empresas cujos efluentes sejam mais concentrados (e que representam mais danos ao sistema hídrico) acabam tendo o mesmo tratamento que outras com menor carga orgânica, desde que a taxa de remoção de DBO seja a mesma. Cabe ressaltar que indústrias do ramo alimentício, de modo geral, possuem maior carga orgânica em seus efluentes enquanto que a quantidade de substâncias recalcitrantes e persistentes é maior em indústrias de manipulação química e metal-mecânica.

Ainda, o instrumento de cobrança, a partir desta formulação, trata de maneira igual as empresas que hoje não possuem tratamento algum, quer façam uso consuntivo ou não,

quer tenham efluentes concentrados ou não. Desta forma, uma empresa que capte água e utilize em processo fazendo retornar a água com um grau mínimo de contaminação, uma vez que não possua estações de tratamento de efluentes, estará sendo onerada na taxa máxima para aquela captação, da mesma forma que uma empresa que capte uma mesma quantidade e, também sem uso consuntivo, devolva a água com alto grau de contaminação.



CAPÍTULO 4

**Participação social e a “indústria das águas”:
estudo sobre o modelo inglês de gestão hídrica.**

A participação social ainda representa um desafio para a institucionalização da gestão de recursos hídricos no Brasil. O sistema de gestão hídrica, no entanto, vem sendo rapidamente implementado. Já são em 19 os Estados com legislação específica para recursos hídricos estabelecendo políticas e diretrizes de gestão. Destes, pelo menos metade iniciaram a criação de estruturas descentralizadas de gestão (Comitês de Bacia e Conselhos Estaduais). A questão que surge é: os princípios basilares da gestão das águas no Brasil, que estabelecem a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos, estão sendo considerados neste esforço institucional? E mais: qual a direção, do ponto de vista político-econômico, tomará o sistema, uma vez que o modelo proposto (baseado na França) vem sofrendo modificações basilares a partir da regulamentação das atividades de abastecimento e saneamento (um dos principais objetos da gestão hídrica no país), ganhando características de cunho liberal, inspirado no modelo inglês de agências reguladoras?

O presente estudo de caso apresenta os resultados de pesquisa realizada nas bases do sistema de gestão hídrica da Inglaterra, do ponto de vista da participação social em sua regulação e operacionalização. O estudo procurou enxergar além das fontes oficiais e acadêmicas sobre a gestão, buscando entender e vivenciar o processo na base do sistema, junto aos “*stakeholders*” oficiais e àqueles marginalizados, cujo acesso não foi contemplado pelo processo de legitimação.

Gestão de recursos hídricos na Inglaterra

A institucionalização da gestão de recursos hídricos no Reino Unido é um complexo sistema cujas unidades possuem diversas interfaces entre si e os limites de competência não são claros ou estritamente delimitados. Apesar da existência de um governo central, a regulação e responsabilidades são distribuídas em diferentes níveis de autoridade nos quatro países (Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e Gales). Assim, uma vez que o esforço comparativo não ficará qualitativamente prejudicado, o foco adotado neste trabalho refere-se ao arranjo para gestão hídrica adotado na Inglaterra.

Uso da água e hidrologia

Desde muito tempo atrás, os rios ingleses vem sendo utilizados para diversos fins. Além de abastecimento de água, o uso para navegação é um dos mais proeminentes. Comumente as referências literárias apontam a relação com a ocupação (uso direto para abastecimento e produção agrícola) e transporte de mercadorias e pessoas. Segue-se uma breve descrição histórica do uso dos dois principais rios ingleses: o Thames³⁹ e o Severn.

O rio Thames

Muitas das principais cidades do Reino, situavam-se em regiões ripárias, às margens do Thames, de acordo com Boydell e Boydell (1794), desde Cirencester, região produtora de lã, passando por Cricklade, Oxford, Abingdon, Wallingford, Reading, Windsor, London, até as planícies inundáveis de Woolwich e Dartford, esta últimas atualmente pertencentes à região metropolitana de London, fazendo deste rio o mais importante do Reino. Diversos são os relatos históricos sobre a irregularidade do seu fluxo em função das variações sazonais e dificuldades de navegação em trechos mais a montante, fazendo com que a construção de canais para tornar trechos navegáveis se tornasse um exemplo típico da intervenção humana direta e voltada para fins específicos. Um trecho da obra dos Boydell ilustra esta visão pragmática do uso dos rios àquela época:

“Though the Thames is navigable at Cricklade for vessels of very small burden, yet, from the frequent penury of its stream in summer and the occasional superabundance of its waters in the winter, its navigation is continually subject to difficulty and impediment: but the junction canal, which passes at a small distance from the town, now affords such an uninterrupted and expeditions communication with Lechlade, as almost to annihilate the navigable use of several miles of the Thames river, which, till it has passed the opening of the canal, will be seldom seen to bear any vessel on its deserted wave, but the boat of the miller or the fisherman.” (Boydell e Boydell, 1794, pag. 38).

³⁹ Dada a inserção de trechos originais em inglês, optou-se por manter os nomes próprios na sua língua padrão. O rio Tâmesa, portanto, é apresentado neste texto como rio Thames.

E sobre a junção de dois grandes rios, numa extensa obra, também com o objetivo precípua de otimização de transporte:

“The scheme of forming a junction of the Thames and the Severn has been, for near two centuries, a favourite object of commercial projectors: and, among the inhabitants of that part of Gloucestershire which lies between the two rivers, there has long been a general, and, as it were, an hereditary expectation of that union which is at length completed: an undertaking which it is impossible for any patriot mind to consider or describe, without exulting in the mechanism skill, the enterprising spirit, and expanding commerce of our country.” (Boydell e Boydell, 1794, pag. 45).

Sobre o uso do rio para navegação e comércio usando sua ligação com o mar:

“(...) a city most happily situated with respect to both elements, in a rich and plenteous soil, on a gently rising hill on the side of the Thames, that easy conveyer of the commerce of the world, which swelled by the regular tides of the ocean in its safe and deep channel, admitting the largest vessels, brings in daily so much wealth from the east and the west, that it may at this time claim the prize from the Christian World; and affords so secure as well as convenient a situation for ships that it may be styled or forest of masts, and a thicket of sails.” Palavras de Camden, famoso antiquário da época (Boydell e Boydell, 1794, pag 182).

O rio Severn

O Severn é o rio mais longo da Inglaterra, sendo pouco (10 milhas) maior que o Thames em extensão. Trata-se de um rio com características bastante singulares, dadas pelas altas precipitações na região das nascentes (2250 mm/ano) associadas ao regime de marés em sua foz: a maré alta chega a atingir 48 pés. Estas características contribuem para a ocorrência de sucessivas enchentes ao longo de praticamente todo seu percurso (o rio nasce na região montanhosa de Plynlimon – na qual se originam dois outros rios, o Rheidol e o Wye – e deságua no oceano em Chepstow, abastecendo inúmeras cidades de importância regional e local).

O tradicional uso dos rios ingleses para o transporte é facilmente percebido no rio Severn. Segundo Kissack (1982), o rio Severn, no século XVII era o segundo rio mais

congestionado da Europa, só perdendo para o Meuse. Após receber as águas do rio Wye, abre-se um grande estuário permitindo-se a conexão das regiões internas à Bristol e daí ao resto do mundo. A pesca era uma importante atividade comercial no rio Severn até meados do século passado. O autor reporta uma grande quantidade de atos legais que buscavam regulamentar esta atividade, dado o descontrole gerado por algumas iniciativas, como a construção de represas, à exemplo do que ocorria no Thames, além do uso indiscriminado de artefatos dos mais diversos tipos.

O uso das terras para a agricultura é mencionado como causa de grande impacto no rio devido ao desmatamento para o plantio nas terras mais baixas; neste caso, a navegação pelo rio possibilitava as trocas. As terras mais altas eram ocupadas por grupos nômades, os quais praticavam agricultura de ciclo curto, rotativa e em pequenas áreas, não implicando maiores danos.

Intensificação do uso e a institucionalização da gestão das águas

David et al (2000) atribuem aos romanos as primeiras modificações em canais de rios na Inglaterra, apontando o século XVII, com tecnologia oriunda da Holanda e financiada por ricos proprietários de terra, como a principal era de transformação nos canais de rio. O crescimento das cidades ao longo dos rios induzia o desenvolvimento de uma engenharia de controle de fluxos hídricos (enchentes e variações de nível), pontes, dutos⁴⁰, além de mecanismos de manutenção de canais para navegação (desassoreamento). Até então, estas eram as maiores preocupações quanto à utilização dos recursos hídricos na Inglaterra.

Sobre a preocupação com as iniciativas que impedissem o transporte, é interessante a citação atribuída ao Rei Richard em 1197, o qual ordenou a destruição de qualquer represa construída sobre o rio Thames em caráter privado, sem a chancela real:

⁴⁰ Uma breve descrição das 214 pontes, 17 túneis e 22 passagens diversas sobre o rio Thames, números que mostram a dimensão da ocupação urbana dos rios ingleses, pode ser encontrada em Wade (1995).

“(...) that all weirs that are in the Thames be removed, wheresoever they shall be within the Thames: and that no weirs be put any where within the Thames: also we have quit-claimed all that which the keeper of our Tower of London was want yearly to receive of the said weirs.” (Boydell e Boydell, 1794, pag. 194).

Outras iniciativas dizem respeito à proteção da atividade de pesca no rio, um dos usos mais tradicionais dos rios na Inglaterra até o século passado. Boydell e Boydell (1794) citam como primeira aproximação legal para o controle da pesca um ato que proibia a pesca com redes no inverno (cheias), o uso de redes com trama dupla e de artefatos que alterassem o fluxo d'água, além de iniciar-se um credenciamento de pescadores em determinadas épocas do ano, mais críticas. Tal ato teria sido lançado em 1637, quando se iniciava um grande ciclo de crescimento populacional na Inglaterra que criou, mais tarde, as condições iniciais para o desenvolvimento industrial.

Segundo Hassan (1998), o impacto do crescimento das cidades na Inglaterra antes mesmo da Revolução Industrial, determinou uma crescente escassez de água para uso na higiene doméstica. A demanda criaria um mercado de água já desenhando um caráter excludente na distribuição e no acesso a estes serviços⁴¹.

O advento da Revolução Industrial, cujos reflexos no aumento populacional e na urbanização tornar-se-iam perceptíveis na qualidade das águas, trouxe consigo a necessidade de suprimento de água para os fins industriais e de abastecimento. Este passou a ser realizado por empresas privadas, inicialmente sem qualquer controle do poder público. Começava a se consolidar um mercado formal de água que se expandia rapidamente nas principais cidades, dada a maior demanda, oferecendo ali serviços cada vez mais especializados. No entanto, prescindindo de um mercado promissor, diversas localidades menores não possuíam serviços de água adequados, além de haver um forte caráter elitista no consumo. As leis de empresas de água (*Waterworks*

⁴¹ O autor ilustra este fato a partir da invenção do vaso sanitário, atribuída a Joseph Bramah em 1770. Apesar do desenvolvimento de equipamentos cada vez mais adequados ao uso doméstico, a apropriação do uso se concentrava nas classes média e alta, só vindo a ser universalizado a partir de meados do século 19, com a percepção das relações de causalidade entre higiene pessoal e saúde, além do investimento público na construção de banheiros e lavanderias coletivas.

Acts) de 1847 e 1863 representariam um esforço regulatório no sentido de garantir o suprimento para alguns serviços públicos essenciais, inclusive os de combate a incêndios, obrigando as companhias à realização destas tarefas. O caráter de monopólio natural associado à água se tornaria evidente a medida em que se ia consolidando seu mercado. Hassan (1998) descreveu a situação vivida pelas empresas que assumiram uma competição no fornecimento de água, induzidas pela crescente demanda do bem natural. Segundo o autor, a queda na lucratividade projetada no longo prazo diminuía a capacidade de investimento das empresas, que passariam a se fundir ou a dividir o mercado. De fato, poucas foram as cidades inglesas nas quais se sustentou um regime de competição por longo tempo no abastecimento de água. O próprio poder público, a partir do caso de Liverpool⁴², no início do século 19, passou a negar o pedido de instalação de companhias rivais na mesma região.

Sem uma regulação local consistente, as empresas eram autorizadas pelo parlamento a operar com base em uma proposta de escopo e escala auto-determinada. A insatisfação com os serviços em algumas regiões teria incentivado a liberação legal, nos idos de 1840, da execução de serviços de água pelos municípios, sendo estes autorizados a adquirir, naqueles casos, o controle de empresas privadas de abastecimento. A Lei de Saúde Pública (*Public Health Act*) de 1875 estenderia esta premissa para autoridades sanitárias locais. O financiamento público de longo prazo (até 100 anos) garantiria a base financeira da municipalização dos serviços de água, permitindo uma grande expansão deste movimento na segunda metade do século 19. Numa coerente assertiva, Millward (1989) explica esta associação baseado em três premissas: a economia de escala dos serviços de água (relacionado com o caráter de monopólio natural), o fato de que seus valores sociais superam seu valor de apropriação privada e a necessidade das municipalidades em atender as suas comunidades, que perceberiam no poder público um mecanismo de maior ressonância que as companhias privadas.

⁴² Naquela cidade, a competição inicial deu lugar a um monopólio setorial, tendo as duas empresas inicialmente concorrentes repartido o mercado, estabelecendo limites geográficos de atendimento.

O aumento do uso de aparelhos sanitários e os melhoramentos nos serviços de abastecimento de água trariam uma fatídica consequência: o aumento da quantidade de resíduo sanitário, cujo tratamento não conhecia soluções técnicas razoáveis até então. O esgoto, quando não era lançado diretamente nas ruas, era depositado em fossas sépticas inadequadas para o seu acondicionamento final. As primeiras iniciativas para o tratamento dos despejos sanitários deram origem aos sistemas combinados de drenagem, os quais utilizavam a tubulação de drenagem superficial para o lançamento de esgotos. O problema do esgoto urbano se transferiria para os rios e o mar, passando a afetar atividades tradicionais dos bretões, como a pesca.

O esgoto passa a ser gerido por Escritórios Locais de Saúde (*Local Board Health*), instituídos por um Ato do Parlamento em 1848. Segundo Rees e Zabel (1998), os sistemas de coleta e tratamento de esgoto passaram a ser gradativamente implementados a partir de 1850 com o trabalho dos Escritórios Locais de Saúde e das Municipalidades (*Local Authorities*). Tal iniciativa, pública, era financiada através da cobrança coletiva de recursos baseada primeiramente no valor das propriedades e posteriormente no valor da renda associada às propriedades. Os usuários industriais pagavam para a coleta de esgoto, valores relacionados com a quantidade de água utilizada. Hassan (1995), em outro trabalho, aponta o período Victoriano (1837-1901) como marco inicial da instalação dos serviços públicos de saneamento. Foi em meados deste período (após uma escalada de problemas de esgotamento sanitário em Londres que culminou com o “ano do mau cheiro” – *year of the great stink* – no rio Thames, em 1858), que um engenheiro do serviço público inglês, Joseph Bazalgette, projetou o que se propunha ser o primeiro serviço de tratamento de esgoto em larga escala na Inglaterra. Tratava-se de uma rede de recolhimento de esgoto cujas tubulações terminavam em reservatórios, após os quais os efluentes domésticos e industriais eram enfim lançados no rio, funcionando tais reservatórios como lagoas de estabilização (decantação e oxidação de matéria orgânica).

Com os problemas associados à concentração urbana, e o conseqüente lançamento de efluentes sanitários e industriais, ainda a resolver, os rios ingleses viriam a sofrer novas modificações a partir da construção de estradas de ferro no século XIX, relacionada a extração de areia e cascalho dos leitos, usados na infra-estrutura básica das ferrovias. A partir de 1930 (até os anos 90), uma nova onda de intervenções, desta vez associada a agricultura, viria, segundo David et al (2000), alterar o regime hídrico dos principais rios ingleses e exigir a organização das atividades relacionadas ao uso da água de modo geral.

A Inglaterra vivia, nos idos de 1940, um período de total descontrole sobre o gerenciamento hídrico. Não havia uma base de dados suficientes para a tomada de decisão de projetos de longo prazo, além de haver um ciclo vicioso interno ao sistema, e inerente ao bem água, dado que os grandes projetos de distribuição e aproveitamento eram protelados visto que o tempo de retorno do investimento poderia ser maior que o tempo de obsolescência dos equipamentos empregados. A inércia do setor público em direcionar investimentos teria provocado uma atuação descontrolada das iniciativas privadas na obtenção e distribuição de água.

As primeiras arregimentações em torno da organização por bacias hidrográficas vieram a surgir após a promulgação da Lei das Águas (*Water Act*) de 1945. O objetivo era estancar e reverter um processo caótico de abastecimento de água e tratamento de esgotos no Reino Unido⁴³. A Lei das Águas de 1945 confere ao Ministro da Saúde, extensivamente à Lei de Saúde Pública (*Public Health Act*) de 1936, poderes para instituir o Comitê Central das Águas (*Central Advisory Water Committee*), tendo este a composição que o Ministro considerasse adequada. Além disto, e mais importante, delega poderes ao Ministro da Saúde para criar Comitês Locais que julgar conveniente

⁴³ Uma descrição oferecida por Rees e Zabel (1998), como sendo a base para a tomada de decisão que resultou na Lei das Águas de 1945, se mostra bastante similar à atual situação brasileira na gestão de abastecimento e saneamento: "negligenciamento para tratamento de esgoto, problemas de manutenção, baixo nível de investimento e corte de recursos para desenvolvimento tecnológico e melhoramento dos sistemas."

por razões administrativas. Tais Comitês seriam compostos por representantes dos Governos Locais e das Companhias de Abastecimento. A estas últimas, a Lei delega uma série de prerrogativas administrativas para o exercício da atividade a que se propunham. O objetivo da Lei incorpora uma preocupação com o futuro cenário de abastecimento:

*“It shall be duty of the Minister of Health:
(...) to promote the conservation and proper use of water resources and the provision of water supplies in England and Wales and to secure the effective execution by water undertakers, under his control e direction, of a national policy related to water.”. PGS (1945).*

De acordo com Mitchell (1971), a Lei das águas de 1945 foi baseada em um artigo inconclusivo o qual abordava a desorganização da gestão hídrica. A Lei embutia um espírito centralizador no que se relaciona ao controle dos recursos hídricos, demonstrando uma preocupação com a desorganização da gestão hídrica. Foi então instituído um Comitê Central e aberta a possibilidade de criação de Comitês Locais, além de se apontar a necessidade de investir maciçamente na melhoria dos sistemas de coleta e processamento de informações sobre a situação das águas. Uma complementação à Lei das Águas de 1945 (similar às regulamentações legais no Brasil), a Lei das Águas de 1948, definiu a instituição de Agências de Bacia. Reconhecia-se a bacia hidrográfica como unidade regional de gestão hídrica, sendo esta a primeira referência legal a este fato. No entanto, dada a possibilidade de perda de poder local, a implementação da Lei de 1945 só veio a ser percebida em 1958, quando da instalação do primeiro Comitê Regional (o Kent Advisory Water Committee). Segundo o autor, este atraso se deve ao esvaziamento das atividades dos Comitês Locais dado que estas, relacionadas ao levantamento de dados sobre qualidade e quantidade, eram também competência de órgãos ligados a outros ministérios (Engenharia, Habitação e Governos Locais), os quais já estavam realizando estas tarefas.

Após a Lei das Águas de 1945, diversos outros textos legais foram promulgados, numa sucessão de interfaces (leis de prevenção à poluição, leis para trechos hídricos específicos – estuários e águas costeiras – , leis relacionadas à saúde). Os avanços em monitoramento mostravam resultados que preocupavam legisladores, os quais procuravam remediar a situação criando suporte legal. Em 1958, durante um período de grande estiagem, novo ato jurídico viria se incorporar a visão de escassez à legislação das águas, concedendo poderes gerenciais para que as autoridades hídricas pudessem lidar com a falta de água (PGS, 1959). No entanto, as principais alterações no sistema de gestão aconteceram a partir da promulgação da Lei de Recursos Hídricos de 1963. Partia-se para uma visão um pouco mais abrangente da água e seus usos. A responsabilidade por esta gestão ficaria vinculada ao Ministério da Habitação e Governo Local (*Minister of Housing and Local Government*). Este instituiria as Agências de Rios (*Rivers Authorities*), responsáveis não só pela gestão do suprimento de água mas também pelos demais usos (pesca, navegação, drenagem e controle da poluição), além do monitoramento de qualidade e quantidade. A maioria representativa nas Agências era indicada pelos Conselhos e Comitês Locais relacionados à gestão das águas. Os demais membros eram indicados pelos Ministros da Agricultura, Pesca e Alimentação e Habitação e Governo Local (PGS, 1964). A Lei das Águas de 1963 criou uma estrutura de centralização das decisões de gestão a nível federal, a Autoridade Nacional de Rios (*National River Authority - NRA*), cuja competência envolvia todas as interfaces de gestão hídrica, inclusive a função de resolutora de conflitos entre as agências locais. Apesar de se tratar de uma iniciativa de integração, o NRA não possuía cobertura hierárquica para todo o sistema, tendo restringida sua função a um papel fiscalizador.

Diagnóstico e instituições atuais

A partir do esquema proposto por Rees e Zabel (1998), pode-se compreender a organização e filosofia da gestão hídrica na Inglaterra (Figura 10).

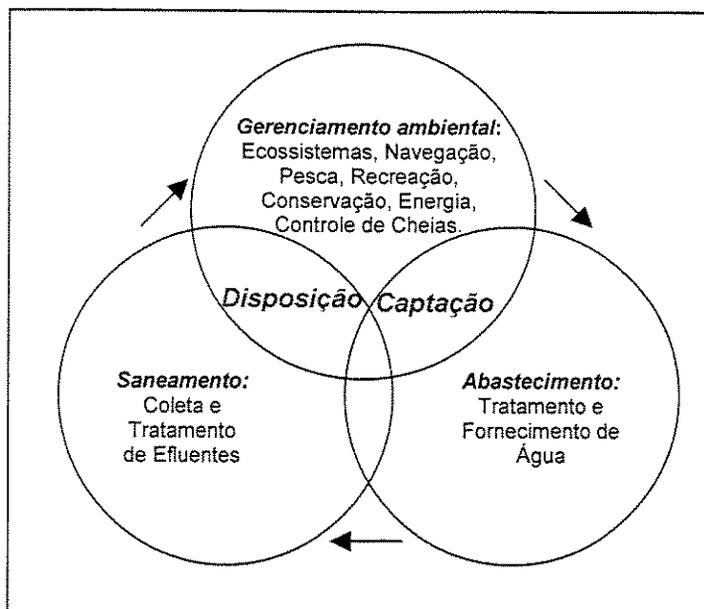


Fig. 10 - Diagrama esquemático da organização do sistema hídrico inglês.
 Fonte: adaptada de Rees e Zabel (1998).

A gestão de recursos hídricos seria a gestão integrada de três interfaces: gerenciamento ambiental, abastecimento de água e saneamento. No entanto, como veremos mais adiante, a inexistência de uma plataforma comum de gestão dificulta, senão inviabiliza, a gestão integrada dos recursos.

Os autores apresentam o organograma de gestão (Figura 11), a partir do qual se estabeleceram as mais recentes modificações, conforme comentamos a seguir.

O arranjo geral, as diretrizes do sistema e as definições de competência são estabelecidas por leis maiores discutidas e promulgadas pelo parlamento (*Acts of Parliament*). A dificuldade de se legislar sobre um tema específico e ao mesmo tempo tão abrangente, como é o caso das águas, em um país cujas tradições seculares privilegiavam um ou outro uso (transporte e pesca, como abordado anteriormente), parece emergir quando se contempla a complexidade da legislação e suas mudanças

nos últimos tempos. Particularmente, a legislação dos últimos 15 anos demonstra a necessidade da convergência dos vários dispositivos legais sobre gestão hídrica⁴⁴.

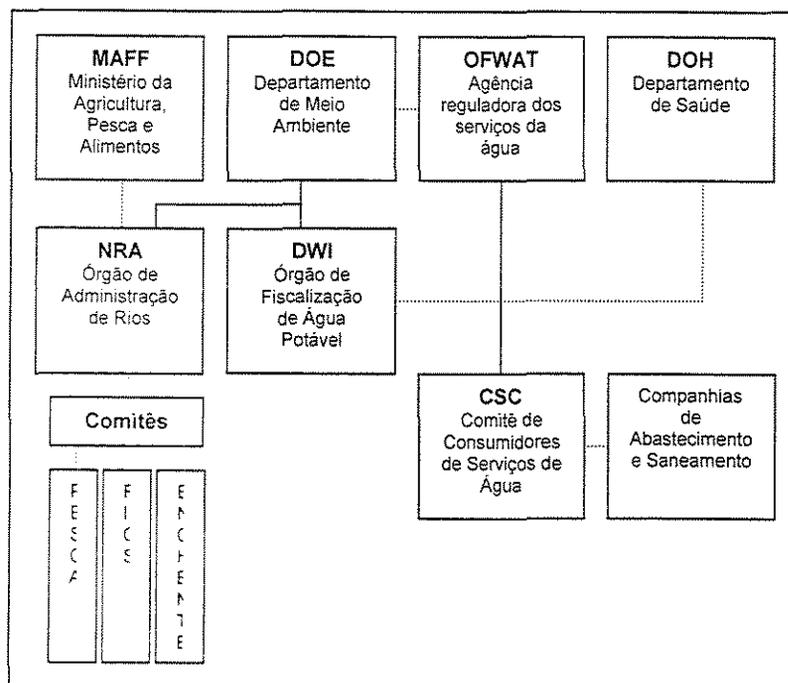


Fig. 11 - Organograma da gestão dos recursos hídricos na Inglaterra.
Fonte: Adaptada de Rees e Zabel (1998).

O marco regulatório mais recente foi estabelecido no ano de 1991, quando um pacote de 5 leis referendou o esboço legal da Lei das Águas de 1989, o qual estabeleceu a privatização dos sistemas de abastecimento e tratamento das águas e criou o OFWAT (*Office of Water Services*), com o objetivo de regular o mercado das águas e a atuação das companhias de saneamento e abastecimento de água (Rees e Zabel, 1998).

A definição das escalas hierárquicas e do domínio sobre a gestão hídrica sofreu diversas alterações, desde a década de 40. Inicialmente de responsabilidade do antigo Ministério da Saúde (atualmente Departamento da Saúde – DH), esta responsabilidade

⁴⁴ Parte da explicação deste intrincado arranjo legal pode estar associada à origem do Direito Inglês, o qual é tido como consuetudinário, atrelado aos costumes do povo. Neste sentido, o estabelecimento de arranjos legais teria um caráter mais reativo, dificultando a montagem de um arcabouço legal mais duradouro quando se trata de um tema dinâmico como a gestão hídrica.

passou para o Ministério da Habitação e Governo Local. Esteve dividida em determinado momento entre este último e o Ministério da Agricultura, Alimentação e Pesca (*Minister of Agriculture, Food and Fishing – MAFF*) e passou posteriormente a ser dedicação do Departamento de Meio Ambiente (*Department of Environment – DoE*). Atualmente, numa recente alteração (08/06/2001), o antigo DoE foi incorporado ao MAFF, passando a nova estrutura a se chamar Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Meio Rural (*Department of Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA*), o qual possui *status* de ministério (DEFRA, 2001).

O nível hierárquico mais alto na gestão hídrica é ocupado por dois departamentos ministeriais, o DEFRA e o DH, e uma agência reguladora, o OFWAT. O quadro abaixo (Figura 12) mostra a atual institucionalização da gestão das águas na Inglaterra, desde suas instâncias locais até os níveis hierárquicos mais altos, na esfera Federal.

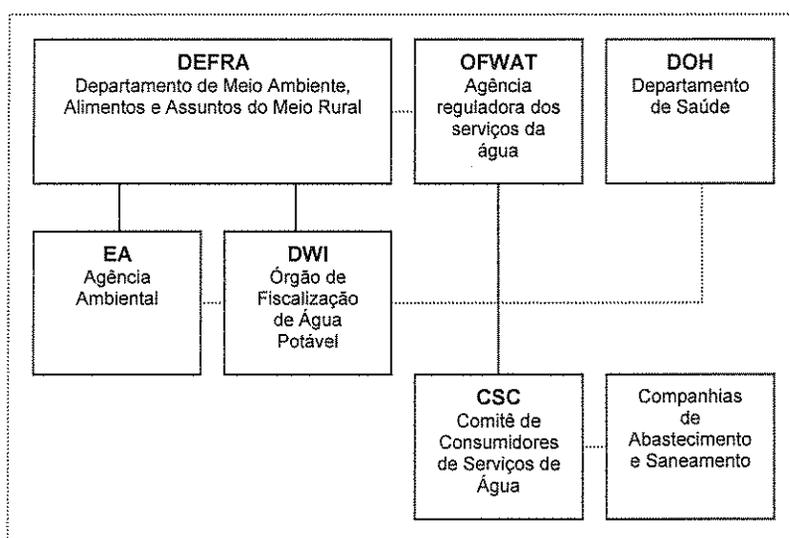


Fig. 12 - Configuração atual da gestão das águas

Os trabalhos de Newson et al (2000) apontam uma gradativa mudança na mentalidade envolvendo a gestão hídrica inglesa, tendo esta deixado a era da preocupação com o suprimento da demanda – gerenciamento de oferta – (anos 70-80) e passado a um novo debate que inclui a gestão integrada de bacias (ver Tabela 9).

O desafio da gestão integrada estaria na constatação dos problemas oriundos da gestão compartimentalizada da água até então e da superação das dificuldades em se adotar definitivamente a bacia hidrográfica como unidade de gestão.

Tabela 9 - Os desafios e novos debates da gestão hídrica inglesa

Anos 70 e 80	Atual
- <i>Where do locate new dams?</i>	- <i>Can that demand be manages or the impacts be mitigated of sources?</i>
- <i>How big can we build?</i>	- <i>How can holistic approaches (e.g., integrated catchments management) minimise the demand?</i>
- <i>What new techniques can be applied to sewage treatment?</i>	- <i>What are the real environmental sensitivities? How resilient is the system?</i>

Fonte: Adaptada de Nelson et al (2000).

Disponibilidade e situação de oferta e consumo de água

Apesar de ter vivido períodos críticos de disponibilidade, em função da queda da qualidade das águas até meados do século passado, o investimento em sistemas de tratamento e na institucionalização da gestão hídrica desde então tem garantido uma auto-suficiência à Inglaterra em termos de suprimento de água para os diversos fins. No entanto, a preocupação atual gira em torno da captação não controlada de água em aquíferos subterrâneos, o que pode levar a uma superexploração não sustentada em termos de tempos de reposição. A queda da qualidade das águas superficiais originou uma descontrolada demanda sobre os aquíferos subterrâneos, que passaram a ser uma das atuais prioridades de foco das agências reguladoras. Atualmente, cerca de 35% da água destinada ao consumo doméstico no Reino Unido é proveniente de aquíferos subterrâneos. O restante é suprido pelos mananciais superficiais (EA, 2001). O incremento na demanda nos dias de hoje se dá pela mudança nos padrões de

consumo, através da intensificação do uso de equipamentos domésticos como máquinas de lavar roupas e louças. No entanto, as estimativas de incremento de demanda apontam uma situação relativamente estável, com uma relativamente baixa previsão de aumento.

Além disto, a distribuição de chuvas, apesar de certa irregularidade em ciclos interanuais, possui uma relativa regularidade em ciclos longos, garantindo a reposição de aquíferos e regularização de fluxos. A gerência de demanda e oferta sofre, portanto, os efeitos imediatos das variações climáticas, havendo a necessidade de um controle mais intensivo da demanda em períodos críticos de seca.

Os principais consumidores de água na Inglaterra e País de Gales são os setores de geração de energia e abastecimento doméstico, seguidos pelo setor industrial. Em queda devido a um período econômico crítico entre os anos de 1993 a 1997 (tendo atingido o menor valor dos últimos 20 anos em 1994), como pode ser visualizado na Figura 13, os números do consumo passaram a crescer após este período, atingindo o valor atual de 587 m³/s.

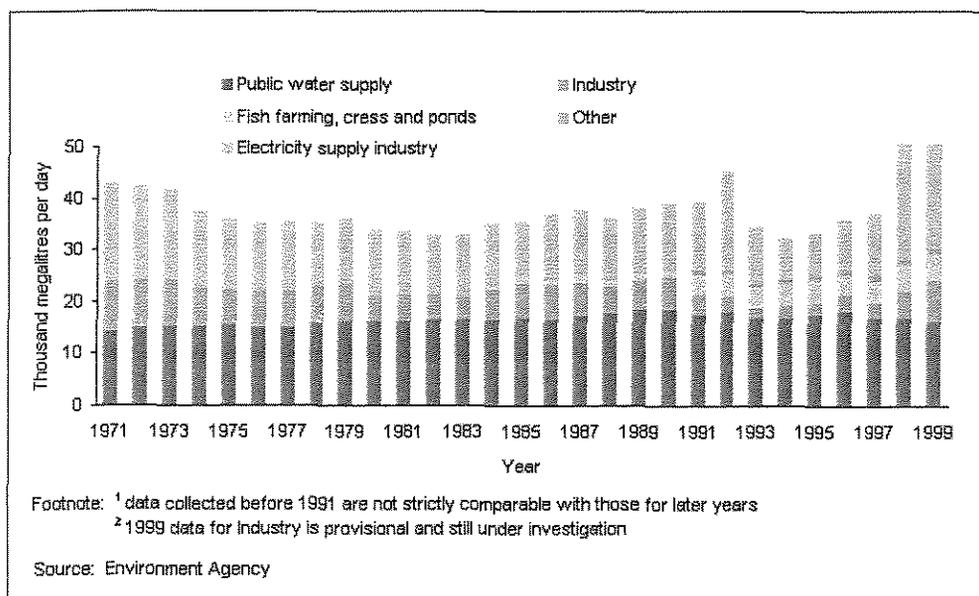


Fig. 13 – Captação de água – Inglaterra e Gales - 1971 a 1999. Fonte: EA, 2001.

Aspectos organizacionais da gestão das águas: o avanço legal

Similarmente ao que ocorreu no Brasil em meados dos anos 80, as dificuldades de investimento por parte do setor público inglês liderou a lista de argumentos favoráveis a privatização dos serviços de abastecimento e saneamento, que veio a ocorrer já no fim da década de 80, formalmente. O suporte legal necessitava de implementações de forma a se garantir a regulação das atividades privadas. Após a criação do OFWAT, (PGS, 1989), foram instituídos os comitês de consumidores (os *Costumers Services Committees – CSC*), distribuídos por regiões de acordo com a divisão dos serviços de água privatizados. Ao todo existem 10 comitês de consumidores, 10 empresas de abastecimento e saneamento e outras 14 empresas que atuam exclusivamente com abastecimento de água⁴⁵ (OFWAT, 2001).

A opção inglesa pelo mercado se refletia na gestão hídrica já nos termos iniciais do atual sistema. O “*Water Act*” foi atualizado em 1991, quando da elaboração do “*Water Industry Act*”, e posteriormente em 1999 com novos “*Water Act*” e “*Water Industry Act*”. O direcionamento para o mercado determinou a formação de uma verdadeira “indústria” da água, supostamente regulada pelo órgão central, o OFWAT.

No entanto, ao que parece, a estrutura de regulação não demonstra total empatia com os consumidores. Os comitês de consumidores não tem a participação direta dos órgãos representativos destes. Os dirigentes dos comitês são escolhidos pela direção do órgão regulador central e as indicações dos demais membros têm que passar pelo crivo de seus superiores hierárquicos. Uma das premissas das indicações aos comitês é justamente a não aceitação de representantes de segmentos ou agremiações sociais. Os membros dos comitês devem, segundo o OFWAT (2001), ser escolhidos com base em mérito, apontando para uma análise subjetiva dos candidatos. Um dos indicadores da falta de sintonia entre o papel social dos comitês e sua prática é o surgimento de

⁴⁵ Em algumas regiões, existe uma restrita concorrência que atende a grandes usuários. Via de regra, o mercado de águas inglês é monopolista, fato relacionado aos “monopólios naturais”.

organizações não governamentais no setor, que preenchem lacunas de representação deixadas abertas pela estrutura oficial. Uma delas, a WaterWatch⁴⁶, aponta esta suposta falha do sistema:

“For many domestic costumers, the OFWAT’s CSCs appear toothless and unable to represent their case.” (WaterWatch, 2001).

Neste momento ocorre uma discussão interessante na Inglaterra a respeito da cobrança⁴⁷ pelos serviços de água. Ao se deparar com a necessidade de diminuir o consumo agregado, um ato do OFWAT em trâmite no parlamento inglês propõe alterações significativas no sistema de gestão, com o aumento da quantidade de comitês de consumidores e mudanças na sua composição, além de medidas como universalização dos mecanismos medidores individuais de consumo de água. São alterações que desafiam o tradicional conservadorismo britânico, a despeito da necessidade da racionalização do consumo de água. O arcabouço sócio-econômico da gestão hídrica vem sendo discutido desde a privatização do setor. Segundo Morris (1999), os questionamentos se reportam ao fato de “como regular”, ou melhor, “como conciliar preços razoáveis, qualidade e interesses de empresas, políticos e consumidores em um mercado sem competição e concorrência?”. O autor percebe falhas no sistema de competição comparativa entre mercados monopolísticos, presumivelmente adotado pelos ingleses, afinal, não são comparáveis os índices de preço e qualidade de serviços entre Wales e a região metropolitana de Londres, citados como exemplo. Segundo o autor, a necessidade de forte regulação exige a criação de um complexo conjunto de regras as quais podem futuramente determinar a falência do

⁴⁶ A WaterWatch atualmente concentra suas ações contra a universalização dos medidores individuais de consumo, os quais, no entender daquela entidade, induziriam a uma diminuição do consumo de baixa renda para algo aquém dos padrões mínimos de higiene, podendo gerar problemas agregados de saúde.

⁴⁷ O termo cobrança aqui empregado está relacionado com a cobrança dos serviços de disponibilização em relação ao consumo (*metering and charging*). Atualmente pouco mais de 10% do consumo é medido em medidores individuais. Em geral, os serviços são cobrados com base em valores de propriedade e renda das famílias.

sistema, uma vez que neste mercado as mudanças têm sido rápidas, seja devido às restrições ambientais, ou mesmo às demandas econômicas.

Participação social: *stakeholding*

Enfim, o modelo inglês, cujas acepções o Brasil tem adotado, passa por profundas discussões sobre a sua eficácia e eficiência, do ponto de vista econômico e social. Uma das premissas do atual sistema é a implementação de uma técnica gerencial surgida nos anos 60 nos Estados Unidos como ferramenta de gerência estratégica: o *stakeholding*. O atual governo inglês (o *New Labour*) tem implementado o *stakeholder approach* como ferramenta de gestão e política de *down up*, aludindo a uma “terceira via” na organização sócio-econômica, numa forma de conciliar concepções liberais com soluções sociais.

Um dos autores aos quais se atribui o surgimento das técnicas de *stakeholder management*, Freeman (1984), definiu o termo *stakeholder* como sendo “os grupos ou indivíduos os quais afetam e ou são afetados pelos objetivos e conduta das empresas”. Freeman se preocupava com os rumos da gestão corporativa em uma época em que diversas tendências se descortinavam a partir de novas experiências oriundas do Japão e alguns países europeus. Trata-se portanto de um conceito associado à gestão empresarial em sua origem. No caso corporativo, os *stakeholders* poderiam ser os acionistas, clientes, fornecedores, o Governo, os empregados, etc. O autor apresenta uma discussão sobre as bases do desenvolvimento das técnicas de *stakeholder analysis* e propõe alguns ensaios metodológicos para sua implementação. A preocupação mais evidente é a necessidade das empresas conhecerem e participarem dos processos na qual estejam inseridas, através do conhecimento, e ocasionalmente, da parceria com seus *stakeholders*. O sucesso da gestão estratégica residiria no entendimento e no bom posicionamento da empresa em um jogo⁴⁸, no qual interage com seus *stakeholders*.

⁴⁸ Freeman lança mão de uma comparação com o clássico dilema do prisioneiro da Teoria dos Jogos no que chamou “dilema dos *stakeholders*”.

Ainda que não tenha se tornado uma unanimidade em termos de estratégia gerencial corporativa, a abordagem vem ganhando espaço junto à iniciativas não comerciais, principalmente a partir de unidades de gestão pública. Engel (1997), enumera alguns exemplos de desenvolvimento de organização institucional nas quais se estabeleceram princípios de *stakeholding approaching*. Os exemplos se referem ao setor agrícola em países subdesenvolvidos. O conceito de *networking*⁴⁹ é também explorado, sendo apontado como importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável do meio rural em países subdesenvolvidos.

A universalização das técnicas de *stakeholder approaching* parece estar mais relacionada ao fato de serem as mesmas uma compilação empírica de organizações políticas que valorizam a participação social, do que pelo seu valor teórico intrínseco. Assim, poderiam se caracterizar como *stakeholder approaching* as técnicas do programa Orçamento Participativo implementado pelo Partido dos Trabalhadores em algumas prefeituras brasileiras, ou as estruturas descentralizadas e participativas referendadas pela legislação brasileira de recursos hídricos: os comitês de bacia. Este fato torna a abordagem por *stakeholders* de difícil contestação.

Manifestações que questionam tal abordagem em geral estão relacionadas a um embate ideológico mais profundo, como o levantado por Minford (2000), em recente publicação. O autor aborda o contraste entre o que chama de livre economia, sem intervenção estatal (*freedom under a law*) e aquela que vem se apresentando como uma das possíveis tendências de organização econômica contemporânea, à qual o autor intitula *Stakeholding Economy*. O argumento se empobrece, no entanto, a partir da definição que o autor adota para esta “economia de *stakeholders*”, como sendo aquela organização definida por regulações, explícitas ou implícitas, que compele firmas e indivíduos a agir contrariamente a seus próprios interesses para dar vantagem

⁴⁹ Definido como uma rede de disseminação da informação para a participação em fóruns deliberativos e aplicação em atividades descentralizadas (Engel, 1997).

a alguns grupos com os quais eles interagem. A falha interpretativa continua ao associar esta tendência organizacional aos grupos que pregam a taxaço de transações econômicadas para investimento em países de baixa renda, com propósitos distributivos (taxa Tobin). O argumento caminha no sentido de associar crescimento econômico à liberalizaço dos mercados com regulaçoes mínimas, apontando os resultados das políticas liberais tatcheristas das décadas de 70 a 90 como base empírica de sustentação. A contrapartida apontada como contra-producente é a que o autor chama de “caminho do meio” (*middle way*), numa alusão clara à “terceira via”, associado às políticas de “*welfare*” adotadas na Suécia e Alemanha no mesmo período.

Trata-se portanto de um embate ideológico que polariza as discussões em torno das acepções liberais ou intervencionistas/participatórias.

Metodologia da pesquisa junto ao sistema inglês de gestão

A análise comparativa que se pretende estabelecer entre os modelos de gestão, parte do pressuposto que as interfaces de participação na gestão hídrica inglesa adotam uma abordagem por *stakeholders*. Neste sentido, como ponto inicial, é necessário saber quem são os *stakeholders* e o que estes representam. Além disto, é preciso conhecer as relações entre estes *stakeholders* e qual o comportamento dos mesmos na gestão das águas. Tal estudo deve ser feito na base do sistema, isto é, nas instâncias locais e regionais de gestão de recursos hídricos, de onde, em tese, se estabelecem as diretrizes da gestão descentralizada. Este é o pressuposto oficial: existe uma gestão descentralizada que está organizada por bacias hidrográficas e entidades locais. Conhecer este sistema além das descrições oficiais é o objetivo do presente trabalho.

A proposta metodológica ora apresentada pretende se utilizar de duas ferramentas disponíveis na pesquisa qualitativa: a análise de dados documentais e a realização de entrevistas individuais semi-estruturadas.

Ao contrário das pesquisas quantitativas, positivistas, baseada em aproximações numéricas e factuais da realidade, as pesquisas qualitativas trabalham uma inserção do pesquisador no tema, permitindo uma interação e a busca por informações mais detalhadas, sem um padrão formal pré-concebido. Segundo Klein e Myers (1999), a pesquisa qualitativa busca compreender o fenômeno a partir dos próprios dados, das referências fornecidas pela população. Dois princípios apresentados pelos autores explicitam algumas vantagens da pesquisa qualitativa (interpretativa), que justificam seu uso no presente estudo: o princípio da interação entre o pesquisador e o tema, o que exige uma reflexão crítica sobre como o material de pesquisa (os dados) foi socialmente construído através da interação entre o pesquisador e os participantes, e o princípio da contextualização, segundo o qual se requer uma crítica reflexão sobre como a base social e histórica do objeto da pesquisa influencia o atual contexto.

O objeto e os dados da pesquisa

Como forma de melhor encaminhar a série de entrevistas, foi enviado um questionário para os participantes do sistema previamente indicados pelos órgãos gestores (membros de CSCs, órgãos governamentais com interface em recursos hídricos, e companhias de saneamento e abastecimento), bem como para outros participantes com interfaces junto à gestão hídrica (grupos de pesquisa, autoridades locais, órgãos de defesa do consumidor de serviços de água e organizações da sociedade civil). No total foram enviados, por correio convencional, 295 questionários, dos quais 95 retornaram respondidos. A segmentação buscou adequar as entidades participantes à simplificação esquemática dada pela trilogia "Governo, Usuários e Sociedade Civil". No caso, algumas alterações se mostraram imprescindíveis. Uma delas se deve à diferença de atribuições dos Comitês de Consumidores da Inglaterra e nossos Comitês de Bacia, estes últimos com atribuições de maior abrangência. Outra diz respeito às considerações sobre os usuários, aqui também mais abrangente dada a não existência de um mercado de serviços de água. Assim, considerou-se 5 categorias, as quais serão analisadas em conjunto e separadamente de acordo com a pertinência de uma ou outra

análise. A Tabela 10 mostra estas categorias, bem como a quantidade de questionários enviados e respondidos em cada uma.

Tabela 10 - Questionários enviados e respondidos por categoria

Categoria	Questionários		%
	Enviados	Respondidos	
Membros de CSC	132	55	42
Indústria	30	11	37
Governo	12	4	33
Sociedade Civil	56	14	25
Municípios	65	11	17
Total	295	95	32

Foram enviados questionários para todos os membros de CSCs (132), todas as empresas que formam a “indústria da água” e suas associações de classe (30), todos os órgãos reguladores e fiscalizadores do Governo central cujas atividades estejam relacionadas aos recursos hídricos (12). Foram também enviados questionários para as entidades da sociedade civil e associações de pesquisa, citadas em documentos oficiais e referências bibliográficas, as quais tiveram alguma participação na formulação da atual estrutura de gestão hídrica (56). Um critério de amostragem foi utilizado para o envio dos questionários às municipalidades (*local authorities*), tendo em vista a impossibilidade de incorporação à pesquisa de todos os municípios. A Figura 14 mostra a divisão geográfica adotada para este fim. A partir desta definição, foi escolhida aleatoriamente (número randômico) uma meso-região em cada uma das três regiões distintas, de forma a obter-se uma distribuição geográfica minimamente representativa. As meso-regiões Northwest, West Midlands e South East foram selecionadas. Duas micro-regiões de cada uma destas foi também aleatoriamente selecionada. Foram elas: Greater Manchester e Merseyside (North West), West Midlands e Warwickshire (West Midlands) e Medway Kent e Hampshire (South East). Foram então enviados questionários para 65 municípios destas micro-regiões.

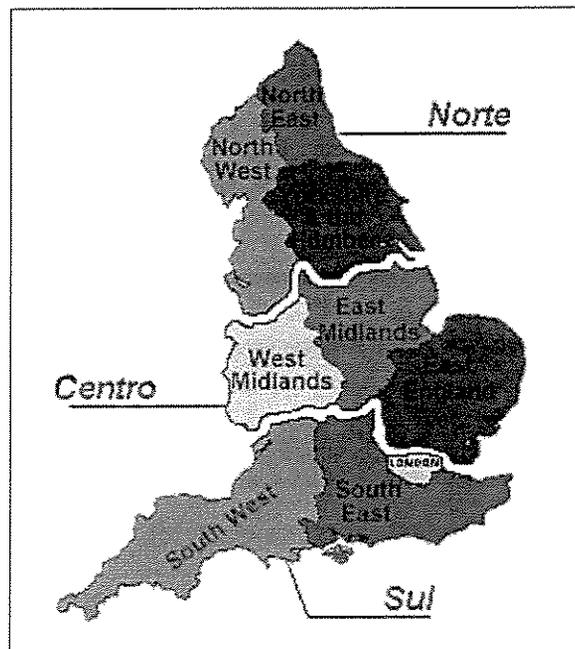


Fig. 14 - Regiões definidas para pesquisa junto às municipalidades

É importante lembrar que os municípios foram gradativamente desonerados das incumbências da gestão hídrica. Neste caso, os questionários enviados objetivaram conhecer o grau de envolvimento atual destes em relação à gestão das águas.

Resultados e discussão

Este questionário foi elaborado com base no levantamento de informações documentais e pesquisas junto a participantes do sistema de gestão e serviu como direcionamento para a etapa posterior. Os questionamentos básicos desta etapa levantaram o escopo de participação na gestão hídrica, definindo os *stakeholders* e a interação entre estes. O questionário buscou estabelecer um ponto focal sobre os principais *stakeholders* na gestão das águas e conhecer os pontos mais polêmicos e os mais consensuais nestes colegiados, bem como a forma de encaminhamento destes principais assuntos. Assim, foram propostas questões como:

- Qual a escolaridade do entrevistado? (Visando estabelecer um perfil geral dos partícipes da gestão, do ponto de vista de formação escolar);
- Há quanto tempo o entrevistado participa da gestão de recursos hídricos? (Pergunta fechada com caixas por quantidade de tempo, objetivando analisar a experiência e a rotatividade das representações);
- Quais são os principais *stakeholders* nos colegiados de gestão hídrica? (Pergunta fechada e objetiva: uma lista prévia de possíveis *stakeholders* foi apresentada, podendo o entrevistado acrescentar outros);
- Na opinião do entrevistado, qual é o principal problema relacionado à água na Inglaterra? (Pergunta aberta. Objetivou-se perceber a convergência/divergência focal dos entrevistados em relação aos principais problemas relacionados à gestão hídrica);

A tabela de respostas de algumas questões presentes no questionário adota uma variação da Escala de Likert (Bryman, 2001), usada na pesquisa social. No caso adotou-se uma escala de quatro valores, diferente da escala de cinco intervalos proposta por Likert, suprimindo-se a resposta neutra. Trata-se de uma variação estratégica que exige do entrevistado uma decisão em relação ao item avaliado, tendo em vista a grande probabilidade de respostas neutras apontada pela bibliografia. No caso de uma resposta que se quer determinadamente neutra, o entrevistado acaba optando por deixar em branco a resposta.

Segue uma síntese dos resultados desta etapa, bem como comentários em cada item, de acordo com a seqüência do questionário.

- **Escolaridade** – Dos questionários respondidos, a maioria absoluta (96%) registra a formação superior dos respondentes (Figura 15). Os números apontam um alto grau de escolaridade até mesmo em relação à média do Reino Unido, que registra 65% da população com curso superior. À este nível de escolaridade,

soma-se o fato de que boa parte possui diplomas de pós-graduação, conforme ilustra a Figura 16.



Figura 15 - Escolaridade dos respondentes

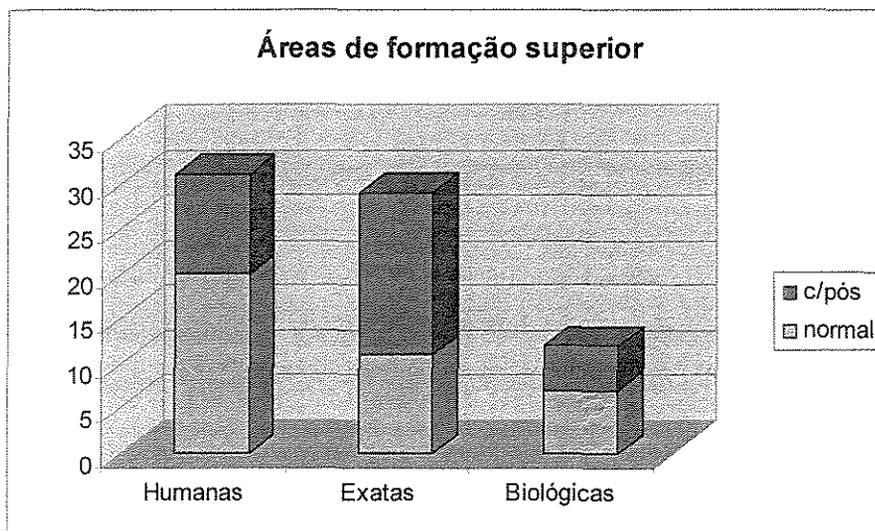


Figura 16 - Áreas de formação superior e pós graduação

Enquadrando os cursos de formação superior em três áreas, nota-se que, apesar do número de graduados em Ciências Humanas (História, Letras, Educação, Administração, Economia, dentre outras) ser maior, a quantidade de pós-graduados na área de Ciências Exatas e da Terra é da ordem de duas vezes a

primeira. Tal dado pode estar relacionado a uma concentração técnica na gestão hídrica que carece de maior investigação.

- **Tempo de participação** – A média de tempo de participação na gestão hídrica foi de 78 meses. No entanto, dada a grande variação nos números informados, a análise fica mais adequada se separarmos os números em percentis. Os números apontam, neste caso, uma taxa relativamente elevada de pessoas com experiência de participação: 67% têm participado a três anos ou mais. Mesmo considerando apenas os membros de CSCs, o número é expressivo: 61%. Neste segmento, 51% afirmaram participar a mais de três anos. Uma vez que o mandato de conselheiro dos CSCs é de três anos, cabendo recondução, infere-se que a maior parte das vagas tende a ser ocupada por mais de um mandato. Tal tendência corrobora uma premissa de indicação de membros adotada pelos CSCs, pela qual o coordenador procura estabelecer um equilíbrio entre participantes com maior e menor experiência no colegiado.
- **Principais *stakeholders*** – Esta questão apresentou diversos *stakeholders* da gestão hídrica previamente indicados (16 no total, incluindo os órgãos oficiais, companhias de saneamento e abastecimento, organizações da sociedade civil, universidades, mídia, parlamento e sistema financeiro). Foi facultado ao respondente assinalar outros *stakeholders* não listados. Os respondentes deveriam atribuir notas em uma escala de 1 a 4 (1 -irrelevante, 2 – pequena relevância, 3 – relevante e 4 – muito relevante), com as quais avaliavam a participação de cada *stakeholder* em termos de tomada de decisão na gestão hídrica.

Os intervalos conceituais foram convertidos em intervalos numéricos, assumindo a média das indicações por *stakeholder* como referência de enquadramento. Assim, considerou-se como muito relevante os grupos com média entre 3,5 e 4; com relevância moderada os grupos com média entre 2,5 e 3,5; com baixa

relevância, os grupos com média entre 1,5 e 2,5 e, finalmente, irrelevantes, os grupos com média menor que 1,5. Os resultados podem ser visualizados na Tabela 11.

Como se percebe, há uma concentração da percepção de relevância dos entrevistados nas companhias de saneamento e abastecimento (“indústria da água”) e nos órgãos reguladores de governo. A separação dos órgãos de governo e a inclusão do próprio governo como um grupo a parte foi objetivada captar eventuais dúvidas sobre a interface destes entre si e sua atuação enquanto órgão governamental. Diversos respondentes citaram ainda a Agência Ambiental (*Environment Agency*) como um dos órgãos mais relevantes no processo. Entendendo que a regulação oficial tenha a maior visibilidade na tomada de decisões, surpreende aqui o fato de serem as companhias de saneamento/abastecimento as que mais refletem o caráter dominante no processo.

Tabela 11: Quadro de relevância dos *stakeholders* na tomada de decisões

Stakeholder	Média	Relevância
Companhias saneamento/abastecimento	3,86	muito relevante
OFWAT - Regulador econômico	3,71	muito relevante
Governo	3,66	muito relevante
DWI - Regulador de qualidade	3,36	relevante
Parlamento	2,78	relevante
English Nature – Fundação Conservacionista	2,42	baixa relevância
Mídia	2,22	baixa relevância
Conselhos de Saúde	2,13	baixa relevância
Organizações Não Governamentais	2,11	baixa relevância
Associações de Pescadores	2,04	baixa relevância
Planejadores urbanos	2,01	baixa relevância
Companhias Financeiras	2,01	baixa relevância
Bancos	1,94	baixa relevância
Universidades	1,77	baixa relevância
Conselhos de Habitação	1,75	baixa relevância
Companhias de Transporte	1,40	irrelevante

A pergunta seguinte procurou sintetizar estas percepções ao adotar a segmentação: Governo, Parlamento, Setor Privado e Sociedade Civil, e questionar do entrevistado qual dos segmentos vem tendo maior influência na montagem da atual estrutura institucional da gestão hídrica inglesa. As respostas acompanham a tendência do quadro anterior (ver Figura 17), com maior importância atribuída ao Governo, seguido do setor privado. Menor importância é atribuída à sociedade civil. Há uma sutil diferença na elaboração destas duas questões, a qual parece se refletir na resposta dos participantes: a primeira questão trata da relevância no processo de tomada de decisões, embutindo, portanto uma visão atual da gestão; já a segunda, diz respeito à importância no processo de institucionalização, o que pressupõe um envolvimento histórico. Neste sentido, a percepção dos entrevistados parece indicar uma mudança dos principais atores, deixando a esfera pública e passando à esfera privada.

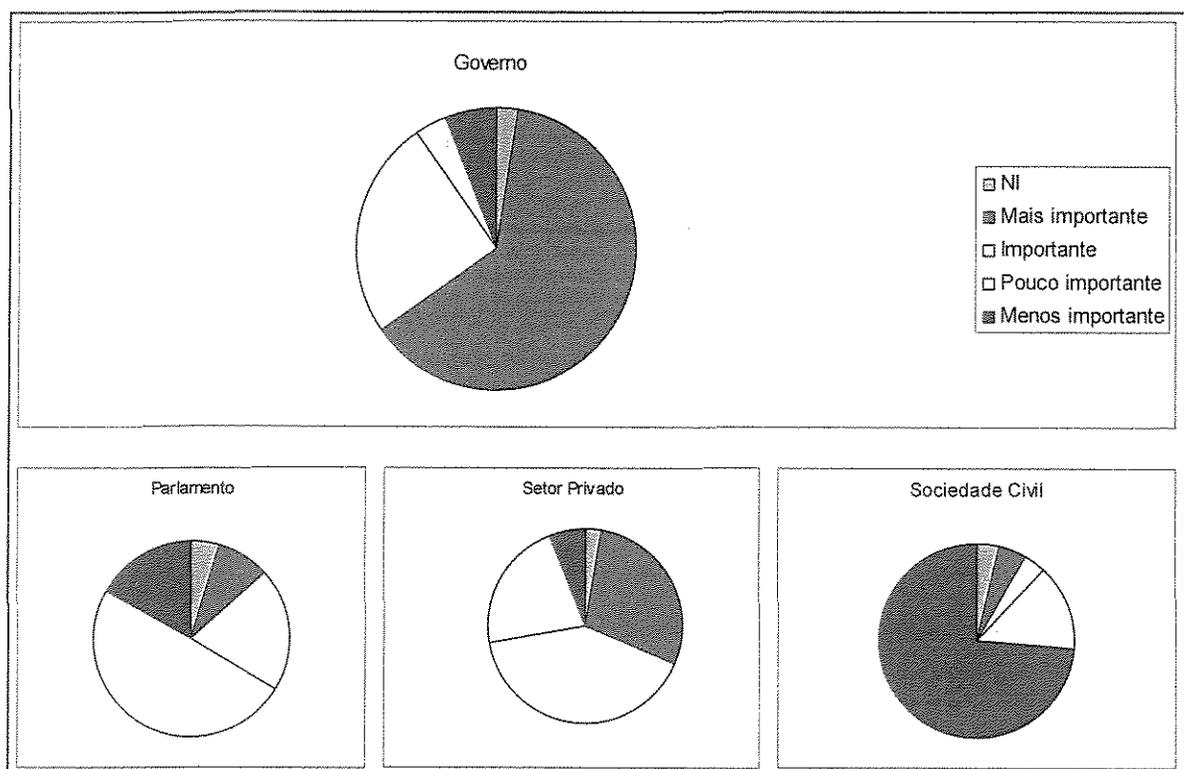


Figura 17 - Influência dos grupos na construção institucional da gestão hídrica

Após uma análise dos dados quantitativos, e de posse da análise documental, foi definida uma estratégia para as entrevistas individuais, para as quais estabeleceu-se um número mínimo de duas por região analisada ou a escolha de uma região representativa das demais. As entrevistas, com duração de 20 a 40 minutos, seguiram um roteiro com perguntas previamente estabelecidas com foco na questão central: da participação social e do da influência da sociedade na gestão. A interação permitiu a elaboração de perguntas complementares, bem como o estabelecimento de roteiros adaptados ao perfil do entrevistado.

Após analisar os dados referentes à primeira fase (questionários postados), foram selecionados 15 respondentes segundo critérios qualitativos de: i) deslocamento em relação à média das respostas – tendo sido selecionados 6 respondentes os quais tiveram pelo menos 3 respostas diferentes da média – e ii) distribuição entre as regiões administrativas da água, tendo sido escolhidos 9 outros questionários dentre os respondentes de forma que houvesse pelo menos 1 respondente entrevistado por região administrativa.

O primeiro fator objetivou captar diferentes pontos de vista sobre o sistema, oriundos de diferentes perfis de participantes. O segundo fator buscou estabelecer uma representatividade geográfica mínima para as análises. O conjunto de respondentes selecionados possuía então características que permitiram uma compreensão do sistema de modo mais abrangente, conforme propósito da pesquisa (a Tabela 12 mostra detalhes do perfil dos entrevistados).

As entrevistas foram gravadas sob permissão dos entrevistados, fato que permitiu corrigir posteriormente pequenos erros de interpretação (linguagem) durante a redação dos diálogos. Para cada entrevista foi preparado um roteiro com questões abertas relacionadas com o perfil de cada entrevistado, além de três questões gerais (colocadas igualmente para todos).

Tabela 12 - Perfil dos entrevistados

Segmento*	Escolaridade/Formação Acadêmica	Setor Público	Exp*
CSC	Diploma - Home economics	Não	14
CSC	Post Grad - Management	Não	36
CSC	DIC - Public Health Engineering	Sim	36
CSC	PhD - Anthropology	Não	240
CSC	Bachelor - Music	Sim	12
CSC	PhD - Chemical engineering	Sim	240
CSC	Diploma - Physioterapy	Sim	84
CSC	PostGrad Diploma - Training/Devpt	Não	84
GOV	-	Sim	-
IND	MSc - Water Resources Technology	Não	324
IND	Master - Water Resources	Não	240
SOC	Pos Grad - EIA	Não	36
SOC	Master – Econ. Environmental + Civil Engineer	Sim	240
SOC	BA hons - Development and social antropology	Sim	12
SOC	Ba/MSc Environmental Water Management	Sim	96

* Segmentos (CSC=Comitês de Consumidores; GOV=Órgão de governo; IND=Indústria da água; SOC=Sociedade Civil); ** Experiência, em meses de trabalho com recursos hídricos

As questões gerais estão diretamente relacionadas ao ponto central da pesquisa, além de questionar do entrevistado, ainda que subjetivamente, o grau de satisfação e concordância com o sistema, conforme apresentado a seguir.

Questões gerais

As três questões gerais propostas, bem como as sínteses das respostas foram:

- 1) *Você acha que o papel dos organismos reguladores e sua interface com o governo são claros?*

Os entrevistados demonstraram conhecer o papel dos principais órgãos reguladores e seu funcionamento. No entanto, a interface e a relação destes órgãos com o Governo e entre si não é totalmente assimilada. Há ainda uma quase unanimidade

em dizer que estas relações, e até mesmo o papel dos reguladores, não são bem compreendidas pelo público em geral.

2) *Quão representativo é o Comitê (CSC) em sua opinião?*

As respostas a esta questão podem ser separadas em dois momentos: inicialmente houve unanimidade em afirmar a não representatividade do Comitê. Ao serem solicitados para explicar esta negativa, os entrevistados assumiram posturas bastante variadas no sentido da concordância ou não com a estratégia de representação adotada. As causas citadas para a baixa representatividade incluem: i) a falta de participação dos cidadãos no processo de seleção para o Comitê; ii) o próprio processo seletivo, que é centralizado e aloca preferências para determinado perfil (considerando experiências e technicalidades); iii) a não inclusão de minorias no Comitê; iv) a constatação de que, dada a necessidade de tempo para participação nas atividades, boa parte das vagas são preenchidas por pessoas aposentadas; v) o caráter voluntário da participação e vi) a falta de critérios de distribuição espacial das vagas, para as várias micro-regiões encampadas pelo Comitê.

Embora alguns não considerem este tópico tão importante, a maioria dos entrevistados concorda que a ampliação dos espaços de representação é um dos principais desafios da coordenação dos Comitês. Parte da dificuldade estaria na falta de interesse da sociedade em participar destas atividades e parte na própria estruturação do sistema (falta de visibilidade e limitação das atividades dos Comitês).

3) *Você acha que o Sistema de Gestão de Recursos Hídricos funciona bem? O que você mudaria se pudesse mudar alguma coisa?*

A maioria dos entrevistados considera que o sistema precisa de ajustes, mas, de um modo geral, funciona razoavelmente bem. Os ajustes propostos são em geral de caráter pontual. Há uma compreensão de que o sistema vem evoluindo. O

planejamento e ações de longo prazo são citados como premissas necessárias para a gestão hídrica inglesa, atividades que por vezes colidem com interesses de curto prazo das companhias de saneamento/abastecimento, principalmente as últimas, cujo foco, associado a um gerenciamento de oferta, estaria demasiadamente voltado para problemas de escassez.

Considerações

O sistema de gestão de recursos hídricos da Inglaterra, apesar do longo histórico de uso e intervenções nas águas por aquele país, está em franco processo de estruturação e institucionalização. O arranjo para a gestão hídrica vem ganhando um caráter de centralização dado o descontrole que se observou a partir da adoção histórica de medidas pontuais, sem visão sistêmica. Este movimento, que se iniciou na década de 50, ganhou vigor nos anos 70 e 80. Já nos anos 90, com a liberalização e a privatização dos serviços de água, o caráter centralizador perdeu identidade e o sistema passou por diversas mudanças institucionais. Parte destas mudanças foram incentivadas por compromissos multilaterais assumidos no âmbito de acordos externos, como as Diretivas Ambientais da Comunidade Européia. Outra parte pode ser atribuída ao constante desafio da regulação de mercado, a partir da retirada do poder público e inserção do setor privado, em atividades relacionadas aos recursos hídricos, especialmente dos serviços de abastecimento e saneamento.

O envolvimento da sociedade neste processo, no caso inglês, demonstrou estar compartimentado, uma vez que não são perceptíveis as ações integrativas para a gestão hídrica. A perda do poder local nas definições de políticas de recursos hídricos é percebida por alguns *stakeholders*, apesar de não ser objeto de discussão nos fóruns oficiais. Os caminhos da participação social direta se resumem aos CSCs (Conselhos de Consumidores de Serviços de Água) e à incorporação de algumas entidades da sociedade civil eventualmente “credenciadas” pelo poder público. No entanto, os mecanismos de acesso estão vinculados a critérios subjetivos, fato que não contribui para uma representatividade efetiva nos colegiados.

As falhas no processo participatório e as questões de representatividade aplicam ao sistema um caráter de inacessibilidade, o qual, por si, colocam em questionamento o poder de regulação do Estado sobre as atividades do setor privado no que concerne à “indústria da água”. A percepção para os diversos *stakeholders* entrevistados é de que há uma influência muito forte das empresas de Saneamento e Abastecimento no estabelecimento do arranjo institucional e do arcabouço legal da gestão hídrica, apesar de os mesmos não identificarem tal fato como um pressuposto necessariamente indesejado.

Do ponto de vista qualitativo, mostra-se patente, a partir das entrevistas, uma apatia social em relação ao processo de gestão das águas. Ou seja, se de um lado o poder público parece não valorizar a participação social direta em organismos e colegiados, a sociedade também não responde com vigor a este pleito, de forma a gerar uma demanda transformadora. Isto pode representar um risco, agravado com a transferência de decisões da esfera local para a esfera global, como no caso das Diretivas Europeias, de perda das especificidades e possibilidades de assimilação em relação às políticas para o setor hídrico, no longo prazo.

CAPÍTULO 5

Diagnóstico e futuro das águas no Brasil

Histórico

A política de inserção capitalista, a despeito de ter guindado o país a um crescimento econômico incomum em determinados momentos, tem relegado a questão ambiental a um plano secundário, internalizando o paradigma, estabelecido pela revolução industrial, de crescimento a qualquer custo – e o custo foi imputado ao meio ambiente como um todo e aos recursos hídricos em particular. Os ideais de estado mínimo e a necessidade de geração de *superavits* primários, pressuposto da agenda liberal dos anos 90, retirou da estrutura estatal diversas atribuições, sem no entanto designar responsabilidades substitutas destas atividades. Entre as atividades que mais sofreram com os cortes estão os serviços de monitoramento ambiental (estações hidrometeorológicas, fiscalização, dentre outras), mapeamento e representação espacial, cujos custos de manutenção e atualização são relativamente altos. Assim, apesar de uma legislação avançada – como é a constituição brasileira de 1988 – no tocante aos recursos hídricos, o poder público tem sido conivente com a degradação a que têm sido submetidos os recursos hídricos do país, seja por passividade na fiscalização, seja por omissão, quando, por exemplo, protela *ad infinitum* a regulamentação de leis aprovadas – boa parte do código das águas de 1934 ficou décadas sem regulamentação. Soma-se a este fato a questão do esgotamento dos recursos hídricos superficiais (aspectos quantitativos), associado a fatores geoclimáticos, observado em algumas regiões do país – a desertificação do semi-árido nordestino, nordeste de Goiás, norte de Minas Gerais e núcleos de desertificação no Rio Grande do Sul -, além do processo de degradação urbano-industrial em regiões concentradoras de renda (sudeste-sul), e constataremos um quadro bastante agudo da situação dos recursos hídricos brasileiros. Apesar da inegável importância da presença do poder público nas esferas de resolução destes problemas, a organização da sociedade tem demonstrado boas alternativas para estas demandas. Situação ideal parece estar relacionada a atuação do poder público em harmonia cooperativa com os anseios sociais, manifestos em participações diretas na gestão dos recursos. A Lei Federal 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, demonstra esta preocupação quando distribui a participação na gestão, descentralizada, entre o

poder público e a sociedade, entendendo esta como uma composição de usuários e entidades representativas da sociedade civil, inclusive limitando a participação do poder público à menos da metade na composição dos colegiados de gestão.

Tecnocracia

Em diversos momentos, nos fóruns colegiados de gestão percebe-se uma falta de sintonia entre dois grupos: um composto por membros de uma dita sociedade civil organizada (em geral representada pelas ONGs mais engajadas) e um segundo, composto por representantes governamentais e participantes dos diversos programas oficiais que compoem a agenda de recursos hídricos brasileira. Nota-se uma grande participação do meio acadêmico-científico neste segundo grupo, o que representa um avanço importante do ponto de vista da gestão (é a própria valorização do conhecimento técnico no processo). No entanto, esta proximidade ciência-poder tem na tecnocracia uma consequência melindrosa. Assim, o processo decisório escapa às mãos do engajamento social. Quantos são os representantes das entidades civis no CNRH? E o poder público instituído, quantos o estão representando? A montagem às pressas (ainda que para alguns estas discussões remontam mais de 20 anos, a percepção aqui é a de uma sociedade desinformada no que diz respeito à gestão das águas), de uma estrutura nacional, mesmo sob o protesto de diversos setores representativos do sistema de gestão (é o caso do Congresso da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, do Fórum Nacional de Comitês de Bacia e do Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacia Hidrográfica), ilustra bem o que se pretende salientar. Para citar caso específico, e faz-se aqui o elo com a questão dos sistemas de informações, analise-se a gestão no estado de São Paulo. Apesar de ser este, talvez, o Estado mais "estudado" do Brasil em termos de recursos hídricos, sua base cartográfica e informacional é desatualizada e inconsistente (dados divergem entre órgãos responsáveis pela informação). Com os órgãos esvaziados (isto deve valer para a grande parte da federação), os trabalhos atuais não fazem mais que compilar a base existente, sem acrescentar dados adicionais. Isto é bastante crítico para regiões como o planalto paulista e o cone leste do Estado, as regiões que mais cresceram nos últimos

dez anos. Se, num primeiro momento, todos os recursos fossem dirigidos a um consistente estudo diagnóstico que efetivamente gerasse dados novos e atualizasse a base existente, certamente os trabalhos posteriores de planejamento estariam melhor calcados. Para se ter uma idéia mais clara da situação, alguns comitês de bacia, na impossibilidade de fazer o planejamento por sub-bacias afluentes para todos os tributários dos rios principais (por falta de dados e recursos), adotam soluções como: “trabalhar o plano de bacias apenas para os tributários ‘com nome’ nas cartas do IBGE, elaboradas na década de 70”, ou “fazer o mesmo trabalho apenas para os afluentes da margem direita do rio principal”. Enfim, usando critérios que escapam de qualquer proposição técnica razoável.

Numa ilustração recente, o do rompimento da barragem de rejeitos da empresa Cataguazes⁵⁰ (do ramo de papel e celulose), em Minas Gerais (rio Pomba, afluente do rio Paraíba do Sul), percebem-se dois destes fatores associados ao planejamento e sistemas de informação em recursos hídricos. No caso, a multi-institucionalidade da gestão das águas e a incipiente delimitação de escopo de ação dos diversos órgãos e entidades envolvidos nesta gestão determinaram uma clara quebra de comunicação entre órgãos de fiscalização e licenciamento nos três níveis administrativos: Município, Estado e União. Além deste, dois outros fatores são indicados como de influência no caso do vazamento do rio Pomba: a desestruturação dos órgãos executivos de fiscalização tanto do Estado (FEAM) quanto da União (IBAMA), os quais não teriam equipes especializadas disponíveis para a fiscalização; e a ausência de um sistema estruturado e transparente de informações ambientais e de recursos hídricos que transcenda as instituições nos três níveis administrativos. Cabe salientar que a empresa deveria estar cadastrada como usuária de recursos hídricos no âmbito da bacia do rio Paraíba do Sul, fato que não ocorreu e nem foi documentado pela Agência Nacional de

⁵⁰ No dia 28/03/2003 um dos dois reservatórios de rejeitos da empresa Cataguazes Papel e Celulose rompeu e cerca de 1,2 milhões de metros cúbicos de efluentes contendo cloro, soda cáustica e lignina, foram lançados no rio Pomba (MG). Ao longo do percurso, diversas cidades tiveram seu abastecimento de água afetado, inclusive aquelas às margens do rio Paraíba do Sul. A pluma de contaminação moveu-se lentamente para o oceano, provocando um dos maiores desastres ambientais da história brasileira.

Águas, executora legal deste cadastro. Por outro lado, tampouco existe um sistema de emergências ambientais consistente que permita a tomada de decisões com base eficaz em espaço curto de tempo, tarefa esta que deve preencher o temário ambiental nos tempos vindouros.

Institucionalização, participação e aspectos econômicos

A opção brasileira pelo modelo francês de gestão de recursos hídricos, no aspecto restrito a participação social, representa um avanço, conquanto outros países desenvolvidos possuem estruturas bastante centralizadas de gestão. No entanto, a adoção conceitual do modelo não necessariamente implica na utilização dos instrumentos econômicos externos. As características espaciais, sociais e econômicas da França são, obviamente, diversas das do Brasil, implicando, caso se opte pela utilização de um ou outro mecanismo externo, em ajustes locais. A autonomia dos comitês de bacia na instituição das agências de bacia, responsáveis pela operacionalização dos instrumentos econômicos de responsabilidade dos comitês, é a garantia da aplicabilidade destes instrumentos na região de abrangência.

Baseado na trajetória político-econômica trilhada pelo país a partir dos anos 90, cujo arcabouço estrutural tem se mostrado de difícil alteração, a efetivação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos pode apresentar uma característica singular: uma espécie de sistema híbrido entre os modelos francês e inglês de gestão/operacionalização. Enquanto a gestão propriamente dita obedece a um esquema sócio-participativo, a operacionalização preconiza características econômicas neoclássicas, através da possibilidade de privatização das empresas públicas de abastecimento e saneamento, além do estabelecimento de mercados de água a partir da comercialização de direitos de uso⁵¹. A retirada do Estado de funções que lhe eram

⁵¹ Uma consideração importante, salientada anteriormente, é a possibilidade de transferências de outorga, previstas na regulamentação da Lei 9433, através de resolução do CNRH. A resolução 16/2001 daquele Conselho determina critérios para outorga. Em seus artigos 2º e 3º, sinaliza a possibilidade de transferência das vazões outorgadas:

tradicionais, no caso, abastecimento e saneamento, mais uma vez colocaria a sociedade em evidência, enquanto determinante do papel público no uso de recursos também públicos. E o fórum atual para esta influência são os comitês de bacia.

Dos instrumentos econômicos aplicáveis à gestão de recursos hídricos, a cobrança pelo uso talvez seja o que desperta mais interesse, e, sobretudo, polêmica. A despeito do fato de que boa parte da população não está suficientemente informada sobre a questão (ocorre uma confusão sobre o pagamento de tarifas de abastecimento/tratamento de água e do uso em si), o que colocaria a informação como um fator prioritário nas ações dos comitês⁵², a cobrança pelo uso da água tem tido enfoque muitas vezes isolado, sem o devido respaldo da opinião pública. Uma vez que o poder público mantém o instrumento de comando e controle (outorga, licenças e taxas punitivas), cabe aos comitês um acompanhamento eficaz sobre a elaboração/implementação da cobrança pelo uso da água. O uso de modelos reducionistas e da não consideração das especificidades de cada segmento usuário, pode impor ao instrumento uma baixa credibilidade, o que colocaria em risco seu próprio uso. Ao não contemplar todas as premissas dos textos legais, como a questão da racionalização do uso da água, a cobrança no caso do uso doméstico pode estimular comportamentos hedonistas e contribuir para o aumento do desperdício ao legitimarem o mesmo.

“Art. 2º - A transferência do ato de outorga a terceiros deverá conservar as mesmas características e condições da outorga original e poderá ser feita total ou parcialmente quando aprovada pela autoridade outorgante e será objeto de novo ato administrativo indicando o(s) titular(es).”

Art. 3º - O outorgado poderá disponibilizar ao outorgante, a critério deste, por prazo igual ou superior a um ano, vazão parcial ou total de seu direito de uso, devendo o outorgante emitir novo ato administrativo.”

Seroa da Mota (1998) e Carrera-Fernandez e Garrido (2002) discutem a formação de mercados de direitos de emissão de efluentes e direitos de uso da água, apontando tal mecanismo como solução para a alocação ótima deste recurso.

⁵² Pesquisa do Instituto Databrasil (1999), encomendada pelo CEIVAP, aponta que 82% dos munícipes entrevistados em 9 cidades representativas da bacia do rio Paraíba do Sul nos três estados desconheciam o CEIVAP e suas atividades, o que demonstra a falta de visibilidade das ações do comitê, além de preconizar o investimento em informação como pressuposto básico de ampliação da participação da sociedade no processo de gestão.

A posição das instituições de pesquisa a respeito deste instrumento é de suma importância na formulação de alternativas e hipóteses para a aplicação do mesmo. As iniciativas nesta área avançaram no Rio Grande do Sul graças a participação destas instituições (vide o modelo apresentado por pesquisadores da UFRGS/IPH e CIENTEC ao Comitê do Vale do Rio dos Sinos, além do estudo apontando as vantagens da análise custo-efetividade sobre a análise custo-benefício para a cobrança de uso da água – Pereira et al. (1999); Cánepa et al. (1999)).

Um estudo interessante empreendido por Cavini (1998), no qual a pesquisadora faz uma comparação entre diversos países e seus sistemas de gestão – Inglaterra, França, Alemanha, Holanda, Colômbia e México –, mostrou a importância do fortalecimento institucional e da conscientização dos diversos setores usuários, diretos ou indiretos, para a consolidação dos instrumentos econômicos de gestão. Aponta ainda, no caso dos países latino-americanos estudados, como desastrosa, a centralização e o expurgo da participação social no processo de gestão de recursos hídricos. Cabe salientar que nos países latino-americanos, dada a sua condição marginal na economia mundial e falta de autonomia política internacional, diferentemente dos países centrais, a organização social tem sofrido um processo de desmonte, o que a coloca numa condição de fragilidade diante do argumento político-econômico imposto. Algumas pesquisas mostram contradições que confirmam esta letargia: o Instituto Databrasil (1998), em pesquisa realizada com a população residente na área de abrangência da Bacia do Paraíba do Sul (SP, MG e RJ), obteve 76% de respostas positivas para a pergunta “*Acha que vale a pena participar de movimentos para resolver problemas da cidade e dos moradores?*”; já para a pergunta “*Costuma fazer algum tipo de trabalho voluntário para campanhas, movimentos, etc.?*”, 74% dos entrevistados responderam “*Não*”. Percebe-se aí um hiato contundente entre a disposição em participar e a participação em si, o que pode ser atribuído, ao menos em parte, a esta desmobilização social construída, que permeia a sociedade brasileira.

Num campo avançado do conhecimento, a ciência pós-normal, apresentada por Funtowicz e Ravetz (1997), auxilia a compreensão das questões que fogem ao escopo de análise da ciência tradicional (“normal”). O aumento da incerteza e dos riscos quando se propõe resolver mecanicamente os problemas ambientais e as contendas de ordem moral, ética, religiosa, enfim, das coisas arraigadas no cotidiano humano inexplicáveis do ponto de vista da razão enquanto desenvolvimento lógico, apontam para o uso de medidas cautelares e tomadas de decisão por um **fórum ampliado de atores**, maximizando o conhecimento cultural envolvido e minimizando as desigualdades geradas por tais medidas. A participação social, vista deste prisma, é um importante instrumento de mudança e sustentabilidade.

Conforme as ponderações aqui colocadas, a participação social é, do ponto de vista deste pesquisador, o condicionante mais importante na gestão de recursos hídricos, dentro do modelo adotado pelo país. É esta influência da sociedade nos fóruns específicos e com participação ponderada pela representatividade de suas entidades, que fará avançar positivamente o sistema de gestão. Há que se considerar ainda que os comitês de bacia devem possuir autonomia para tratar de questões outras, não somente as que tratam da água de maneira direta, ainda que de forma cooperativa ou consorciada, tais como problemas ambientais e sócio-econômicos, dentro da sua área de atuação, uma vez que estes têm relação estreita com a questão da degradação/recuperação dos mananciais hídricos.

O arranjo institucional básico está dado. Além disto, a população, ainda que de maneira um tanto confusa, tem consciência dos problemas ambientais que afetam o país. Esta confusão pode estar relacionada com o aumento da cobertura pela mídia dos problemas ambientais, sem qualquer ponderação dos temas. Uma pesquisa do IBOPE (1998) mostra esta tendência, quando obtém como resposta à pergunta “*Em sua opinião, atualmente, qual destes é o principal problema ambiental do Brasil?*”, feita a 2000 pessoas em todo o Brasil, que a destruição de florestas (35% das respostas) é o principal problema ambiental, uma vez que mais da metade dos entrevistados moram

em centros urbanos, sem contato com as florestas. O lixo e o esgoto urbano apresentam índices 3 vezes menores de citação como principal problema ambiental (14% e 13%, respectivamente). Esta mesma pesquisa aponta a conscientização da população como uma das soluções (30%) para a resolução dos problemas ambientais, a frente de ação dos governos (11%) e das empresas (6%). Isto pode revelar um descrédito nas instituições tradicionais e uma aposta na participação social. O avanço dos trabalhos da sociedade civil nos comitês de bacia, bem como sua emancipação da tutela governamental, devem determinar a consolidação do sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil. Para apoiar este processo, faz-se aqui algumas recomendações de caráter mais pontual, sem prejuízo das indicações de análise colocadas ao longo do presente trabalho, consideradas relevantes para discussão/implementação junto ao sistema nacional de gestão de recursos hídricos:

- O investimento em atividades de **formação** (que capacitaria tecnicamente indivíduos e entidades para a gestão), **informação** (amplificando as ações e iniciativas deliberadas), **ampliação do poder na base social** (o que comumente se traduz do neologismo “*empowerment*”, a fim de aperfeiçoar o convívio democrático e respaldar as decisões) e **visibilidade** (denotando o caráter ético e de transparência, necessário à gestão preconizada pelo sistema);
- A alteração estatutária dos comitês, especificamente no caso de São Paulo (com base nos estudos de caso deste trabalho), atendendo a legislação federal, quanto à ampliação da participação social e desvinculação das vagas nos colegiados, de entidades específicas definidas *ex-ante*;
- A caracterização ponderada dos diversos setores participantes da gestão hídrica em seus correspondentes segmentos, evitando as distorções de representatividade que colocam em evidência o domínio ora do poder público, ora dos usuários, em detrimento da participação social;

- Levantamento minucioso, através de pesquisas, do perfil sócio-econômico dos usuários diretos ou indiretos, de seu conhecimento das atividades de recursos hídricos na região e de sua propensão ao pagamento pelo uso da água, consuntivo ou não. Estas pesquisas poderão respaldar a adoção dos instrumentos de cobrança pelo uso e demais instrumentos econômicos de gestão dos recursos hídricos no âmbito das respectivas bacias hidrográficas.

* * *

Referências bibliográficas

- Almeida, L. C. B. *Introdução do direito econômico: conceitos de economia*. Cuiabá: EdUNIC, 2002.
- Barth, F. T. Fundamentos para a gestão de recursos hídricos. In: Barth, F. T. (org.) *Modelos para o gerenciamento de recursos hídricos*. São Paulo: Nobel/ABRH, 1987.
- Barth, F. T. Evolução nos aspectos institucionais e no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. In: Freitas, M. A. V. (org). *O estado das águas no Brasil – 1999 – Perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos*. Brasília: ANEEL, 1999.
- Beierle, T. C. Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals. *Resources for the Future*. Discussion Paper 99-06, 1998. URL:<http://www.rff.org>. Consultada em 10/07/2002.
- Bobbio, N. A teoria das formas de governo. Tradução de Sérgio Bath, 9ª edição. Brasília: Editora da UnB, 1997. 183 p.
- Boydell, J.; Boydell, J. *An history of the principal rivers of Great Britain*. V. 1 & 2. London: Shakespeare Printing Office, 1794.
- Brannstrom, C. Decentralising water-resources management in Brazil. Workshop on Decentralization and the Environment. *Proceedings*. Bellagio, Italy. Feb 2001.
- Bryman, Alan. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 540 p.
- Buarque de Holanda, S. *Raízes do Brasil*. 26 ed, 7 reimp.. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- Cândida de Souza, D. Uso racional da água na siderurgia – caso específico da Companhia Siderúrgica Belgo Mineira (Usina de Monlevade). *Monografia*. Faculdade de Ciências Humanas de Itabira. Out 2002.
- Cánepa, E. M., Pereira, J. M., Lanna, A. E. L. (1999). A política de recursos hídricos e o princípio usuário-pagador (PUP). *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Porto Alegre: ABRH, v. 4, n. 1, p. 103-117.
- Carnesecca, L. F. (1998). O sistema integrado de recursos hídricos no Estado de São Paulo. *Revista de Águas e Energia Elétrica*. São Paulo: DAEE, outubro/98, p. 57.

- Carrera-Fernandez, J.; Garrido, R. J. *Economia dos recursos hídricos*. Salvador: Editora da UFBA, 2002.
- Cavini, R. (1998). *Gestão de recursos hídricos: experiências internacionais e aplicação de instrumentos econômicos para a recuperação da represa Billings*. Monografia. Faculdade de Engenharia Mecânica – UNICAMP.
- Cedraz, A. (1998). Recursos hídricos – um enfoque panorâmico. *Revista Agroanalysis*. Rio de Janeiro: FGV, v. 18, n. 3, p 40-41.
- Centre for Ecology and Hydrology (CEH). URL: <http://www.nwl.ac.uk/ih/www/research>. Consultada em 11/12/2001.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Instrumentos económicos para el control de la contaminación del agua: condiciones y casos de aplicación*. LC/IN 137, 28 de diciembre de 2000.
- Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). News Release. URL: <http://www.defra.gov.uk/news>. Consultada em 13/12/2001.
- Engel, P. G. H. *The social organization of innovation, a focus on stakeholder interaction*. Amsterdam: Royal Tropical Institute, 1997. 239 p.
- Environment Agency (EA). Water Resources. URL: <http://www.environment-agency.gov.uk/yourenv/eff/water/>. Consultada em 11/12/2001.
- Flinders, M. V. Setting the scene: QUANGOs in context. In: Flinders, M. V.; Smith, M. J. (org.) *Quangos, accountability and reform, the politics of quasi-government*. London: Macmillan Press Ltd, 1999. 216 p.
- Freeman, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Massachusetts: Pitman Publishing Inc., 1984. 276 p.
- Freyre, G. *Casa-grande & senzala*. 25ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987.
- Funtowicz, S.; Ravetz, J. Ciência pós-normal e comunidades ampliadas de pares face aos desafios ambientais. *Revista História, Ciência, Saúde – Manguinhos*, IV(2):219-230 jul-out, 1997.
- Garrido, J. R. Considerações sobre a formação de preços para a cobrança pelo uso da água no Brasil. In: Thame, A. C. M. (org.) *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração LTDA, 2000.

- Hassan, J. *A history of water in modern England and Wales*. Manchester: Manchester University Press, 1998.
- Hassan, J. The water industry, 1900-51: a failure of public policy? In: Millward, R. And Singleton, J. (eds). *The political economy of nationalisation in Britain, 1920-50*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 189-211.
- Howe, C. W., Linaweaver Jr., F.P. The impact of price on residential water demand and its relation to system design and price structure. *Water Resources Research*, New York, v.3, n.1, Janeiro/Março, 1967.
- Hudock, A. C. *NGOs and civil society: democracy by proxy?* Cambridge: Polity Press, 1999. 120 p.
- Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE. *Pesquisa de opinião pública: política ambiental – 08 a 13/05/98*, 1998. Url: <http://www.ibope.com.br>. Consultada em 05/07/99.
- Instituto Databrasil. *Movimento de cidadania pelas águas do Paraíba. Relatório de Pesquisa de Opinião*. Rio de Janeiro: Instituto Databrasil, 1998.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). *Macrozoneamento do Vale do Paraíba – MAVALE*. São José dos Campos: INPE, 1982.
- Kelman, J. Outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos: questões legais e institucionais. In: Freitas, M. A. V. (org). *O estado das águas no Brasil – 1999 – Perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos*. Brasília: ANEEL, 1999.
- Kettelhut, J. T. S.; Rodriguez, F. A.; Garrido, R. J.; Paiva, F.; Neto, O. C.; Rizzo, H. Aspectos legais, institucionais e gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. In: Freitas, M. A. V. (org). *O estado das águas no Brasil – 1999 – Perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos*. Brasília: ANEEL, 1999.
- Kissack, K. *The river Severn*. Lavenham: Terence Dalton Ltd., 1982. 150 p.
- Klein, H. K.; Myers, M. D. A set of principles for conducting and evaluating interpretive field studies in information systems. *MIS Quarterly* (23:1), March 1999, pp. 67-93.
- Lanna, A. E. L. Da gestão participativa da água que (não) temos para a gestão participativa da água que queremos. I Simpósio de Recursos Hídricos do Centro Oeste. *Anais*. Brasília, 26 a 28 de junho, 2000. (a).

- Lanna, A. E. L. Economia dos Recursos Hídricos. Programa de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – IPH/UFRGS. *Texto de referência da disciplina HIDP-04*. Porto Alegre: IPH/UFRGS, 2000. (b).
- Leff, E. *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. 2ª Edición. Ciudad del México: Siglo XXI Editores, 1994.
- Lomborg, B. *The skeptical environmentalist. Measuring the real state of the world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 540p.
- Martinez Alier, J. *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Tradução: Armando de Melo Lisboa. Blumenau: Editora da FURB, 1998.
- Millward, R. Privatisation in historical perspective: the UK water industry. In: Cobham, D.; Harrington, R. And Zis, G. (eds). *Money, trade and payments: essays in honour of D. F. Coppock*. Manchester: Manchester University Press, 1989. p. 188-209.
- Ministério do Meio Ambiente/Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul (MMA/CEIVAP). *Projeto preparatório para o gerenciamento dos recursos hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul - Consolidação dos estudos de enquadramento dos corpos de água em classes de uso*. MMA – PPG-RE-022-R0. Resende: CEIVAP, 2000.
- Mitchell, B. *Water in England and Wales: supply, transfer and management*. Liverpool: Bemrose Press, 1971. 99 p.
- Morris, N. Public, private or a bit of both. In: *Special Supplement*. New Statesman: London, 2001.
- Newson, M.; Gardiner, J.; Slater, S. Planning and managing for the future. In: Acreman, M. (ed.). *Hydrology in the UK, a study of change*. Cap. 11, p. 244-269. London: Routledge, 2000.
- Office of Water Services (OFWAT). *A water watchdog role for you?*. URL: http://www.ofwat.gov.uk/oncc_csc/wachdog.html. Consultado em 16/04/2001.
- Pearce, D. W.; Turner, R. K. *Economics of natural resources and the environment*. London: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Pedrosa, V. A. Instrumentos econômicos no gerenciamento da demanda de água para sistemas urbanos domiciliares. XIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. *Anais*. Belo Horizonte, Dez. 1999

- Pereira, J. M., Lanna, A. E. L., Cánepa, E. M. (1999). Desenvolvimento de um sistema de apoio à cobrança pelo uso da água: aplicações à Bacia do Rio dos Sinos, RS. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Porto Alegre: ABRH, v. 4, n. 1, p. 77-101.
- Pompeu, C. T. Fundamentos jurídicos do anteprojeto de Lei da cobrança pelo uso das águas do domínio do Estado de São Paulo. In: Thame, A. C. M. (org.) *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração LTDA, 2000.
- Postel, S. Troubled waters. *The Sciences*, p. 19-24. Apr 2000.
- Prado Júnior, C. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 24^a ed. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1996.
- Public General Statutes (PGS). *The public general acts, 1945: Water Act*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1945. Cap. 42, p. 560-669.
- Public General Statutes (PGS). *The public general acts, 1958: Water Act*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1959. Cap. 67, p. 876-887.
- Public General Statutes (PGS). *The public general acts, 1963: Water Resources Act*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1964. Cap. 38, p. 945-1131.
- Quirino, C. N. G. *Dos infortúnios da igualdade ao gozo da liberdade: uma análise do pensamento político de Alexis de Tocqueville*. São Paulo: Discurso Editorial/FAPESP, 2001. 272 p.
- Reale, M. *Direito administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 1969.
- Rees, Y; Zabel, T. United Kingdom. In: Correia, F. N. (ed.). *Institutions for water resources management in Europe*. Vol. 1, p. 537-670. Rotterdam: A. A. Balkema, 1998.
- Ribeiro, M. M. R.; Lanna, A. E. L.; Pereira, J. P. Elasticidade-preço da demanda e a cobrança pelo uso da água.. XIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. *Anais*. Belo Horizonte, Dez. 1999.
- Romeiro, A. R. Desenvolvimento econômico e a questão ambiental: algumas considerações. *Revista Análise Econômica*, ano 9, n. 16, p. 141-152. Set 2001.
- Rousseau, J. *Do contrato social – Ensaio sobre a origem das línguas*. V. 1. Trad. Machado, L. S. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.
- Rutkowski, E. *Bacia hidrográfica e bacia ambiental*. São Paulo: SABESP, 1999.

- Sayeg, S. O valor econômico da água: revisão crítica da abordagem neoclássica. *Dissertação de Mestrado*. Universidade de São Paulo – USP. Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais – PROCAM. São Paulo: USP/PROCAM, 1998.
- Sear, D.; Wilcock, D.; Robinson, M.; Fisher, K. River channel modification in the UK. In: Acreman, M. (ed.). *Hydrology in the UK, a study of change*. Cap. 3, p. 55-81. London: Routledge, 2000.
- Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA). *Resolução SMA 42*. São Paulo: SMA, 1996.
- Seligman, A. B. *The idea of civil society*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992. 241 p.
- Seroa da Mota, R. *Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil*. IPEA, texto para discussão 556. Rio de Janeiro, 1998.
- Setti, A. A.; Lima, J. E. F. W.; Chaves, A. G. M.; Pereira, I. C. *Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos*. Brasília: ANEEL/ANA, 2001. 328 p.
- Silveira, C. A. C.; Mejia, L.; Ferreira, R. S. A.; Guilhon, L. G. F.; Barroso da Silva, O.; Freitas, M. A. V. Água e energia elétrica. In: Freitas, M. A. V. (org). *O estado das águas no Brasil – 1999 – Perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos*. Brasília: ANEEL, 1999.
- Sousa Jr, W. C. Participação social na gestão de recursos hídricos. XIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. *Anais*. Belo Horizonte, Dez. 1999.
- Superintendência de Estudos e Informações Hidrológicas/Agência Nacional de Energia Elétrica (SIH/ANEEL). *Programa Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica – Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul*. Brasília: SIH/ANEEL, 1999.
- Swyngedouw, E. Neither global nor local, 'glocalization' and the politics of scale. In: Cox, K. R. (ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. London: Guildford Press, 1997. p. 137-165.
- Varian, H. R. *Microeconomic Analysis*. 3th edition. New York: Norton, 1992.
- Vorosmarty, C. J.; Green, P.; Salisbury, J.; Lammers, R. B. Global water resources: vulnerability from climate change and population growth. *Science*, v. 289. Jul, 2000, p. 284-288.

Vorosmarty, C. J.; Sahagian, D. Anthropogenic disturbance of the terrestrial water cycle. *Bioscience*, v. 50, n. 9, p. 753-765, Sep 2000.

Wade, S. O. D. *All the 214 bridges across the Thames*. London: SODW, 1995. 86 p.

WaterWatch. *Review of water charges*. URL: www.waterwatch.org.uk/charges.html. Consultada em 16/04/2001.

Weber, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1992.

Apêndice A

Lei Federal 9433/97
Política Nacional de Recursos Hídricos
Texto completo, vetos e justificativas

A - 1

159

LEI Nº 9.433 DE 8 DE JANEIRO DE 1997

Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Fernando Henrique Cardoso, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS CAPÍTULO I DOS FUNDAMENTOS

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

CAPÍTULO III DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
- II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidade físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
- III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Art. 4º A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

SEÇÃO I DOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 6º Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II - análise de 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 de conflitos potenciais;

IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

VI - (VETADO) responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos;

VII - (VETADO) cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associados às medidas, programas e projetos;

VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

SEÇÃO II
DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES,
SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

Art. 9º O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a:

I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;

II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

Art. 10. As classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental.

SEÇÃO III
DA OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 11 - O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12. Estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º - Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º - A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.

§ 1º - O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.

§ 2º - (VETADO) O Poder Executivo Federal articular-se-á previamente com o dos Estados e o do Distrito Federal para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos em bacias hidrográficas com águas de domínio federal e estadual.

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a 35 (trinta e cinco) anos, renovável.

Art. 17. (VETADO) A outorga não confere delegação de poder público ao seu titular.

Parágrafo único. A outorga de direito de uso de recursos hídricos não desobriga o usuário da obtenção da outorga de serviço público prevista nas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

SEÇÃO IV

DA COBRANÇA DO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga, nos termos do art. 12 desta lei.

Parágrafo único. (VETADO) Isenções de pagamento pelo uso de recursos hídricos, ou descontos nos valores a pagar, com qualquer finalidade, somente serão concedidos mediante o reembolso, pelo poder concedente, do montante de recursos que deixarem de ser arrecadados.

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º - A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º - Os valores previstos no "caput" deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

§ 3º - (VETADO) Até quinze por cento dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União poderão ser aplicados fora da bacia hidrográfica em que foram arrecadados, visando exclusivamente a financiar projetos e obras no setor de recursos hídricos, em âmbito nacional.

Art. 23. (VETADO) Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão consignados no Orçamento Geral da União em fontes de recursos próprias, por bacia hidrográfica, destinadas a instituições financeiras oficiais, para as aplicações previstas no artigo anterior.

SEÇÃO V

DA COMPENSAÇÃO A MUNICÍPIOS

Art. 24. (VETADO) Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os Municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos.

§ 1º A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar.

§ 2º Legislação específica disporá sobre a compensação prevista neste artigo, fixando-lhe prazo e condições de vigência.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica;

I - às áreas de preservação permanente previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;

II - aos aproveitamentos hidrelétricos.

SEÇÃO VI

DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 25. O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Parágrafo único. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

II - coordenação unificada do sistema;

III - acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade.

Art. 27. São objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;

II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional;

III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

CAPÍTULO V

DO RATEIO DE CUSTOS DAS OBRAS DE USO MÚLTIPLO, DE INTERESSE COMUM OU COLETIVO

Art. 28. (VETADO) As obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, terão seus custos rateados por todos os seus beneficiários diretos.

CAPÍTULO VI

DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:

I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União.

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;

II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas

locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

TÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS E DA COMPOSIÇÃO

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:

- I - coordenar a gestão integrada das águas;
- II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

- I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
- III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- V - as Agências de Água.

CAPÍTULO II

Do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Art. 34. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por:

- I - representantes dos Ministérios e Secretaria da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos;
- II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;
- IV - representantes das organizações civis de recursos hídricos.

Parágrafo único. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

- I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;
- II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;
- IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;

VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;

VIII - (VETADO) aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo ao Presidente da República, para envio, na forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional;

IX - acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

Art. 36 - O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será gerido por:

I - um Presidente, que será o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

II - um Secretário Executivo, que será o titular do órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

CAPÍTULO III DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:

I - a totalidade de uma bacia hidrográfica;

II - sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou

III - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - (VETADO) aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

VIII - (VETADO) autorizar a aplicação, fora da respectiva bacia hidrográfica, dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em montantes que excedam o previsto no § 3º do art. 22 desta Lei;

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º - O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

§ 2º - Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º - Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;

II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º - A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.

Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros.

CAPÍTULO IV DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA

Art. 41. As Agências de Água exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 42 - As Agências de Água terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Parágrafo único. A criação das Agências de Água será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 43. A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação :

I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;

II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;

III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de recursos hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;

V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;

VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;

VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;

VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Conselhos de Bacia Hidrográfica;

IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;

X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;

XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:

a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos

Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;

b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;

c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

d) o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

CAPÍTULO V

DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 45. A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos será exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

I - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

II - coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

- III - instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV - coordenar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos;
- V - elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

CAPÍTULO VI

DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:

- I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
- II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
- III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;
- IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;
- V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Art. 48. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas.

TÍTULO III

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

- I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;
- II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;
- III - (VETADO) deixar expirar o prazo de validade das outorgas sem solicitar a devida prorrogação ou revalidação;**
- IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;
- V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;
- VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;
- VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;
- VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Art. 50. Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos

de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:

I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;

II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$100,00 (cem reais) a R\$10.000,00 (dez mil reais);

III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

§ 1º - Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

§ 2º - No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos artigos 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.

§ 3º - Da aplicação das sanções previstas neste título caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento.

§ 4º - Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

TÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 51. Os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas mencionadas no art. 47 poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos.

Art. 52. Enquanto não estiver aprovado e regulamentado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a utilização dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica continuará subordinada à disciplina da legislação setorial específica.

Art. 53. O Poder Executivo, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a criação das Agências de Água.

Art. 54. O art. 1º da Lei nº 8.001, de 13.03.90, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º -

III - quatro inteiros e quatro décimos por cento à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

IV - três inteiros e seis décimos por cento ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, do Ministério de Minas e Energia;
V - dois por cento ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

.....”
§ 4º - A cota destinada à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal será empregada na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional.

§ 5º - A cota destinada ao DNAEE será empregada na operação e expansão de sua rede hidrometeorológica, no estudo dos recursos hídricos e em serviços relacionados ao aproveitamento da energia hidráulica.”

Parágrafo único. Os novos percentuais definidos no *caput* deste artigo entrarão em vigor no prazo de cento e oitenta dias contados a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 55. O Poder Executivo Federal regulamentará esta Lei no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

Art. 56. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 57. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 8 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Gustavo Krause

Mensagem nº 26

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 70, de 1996 (nº 2.249/91 na Câmara dos Deputados), que "Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 ."

Ouvidos, os Ministérios de Minas e Energia, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento e do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal assim se manifestaram sobre os dispositivos a seguir vetados, por apresentarem conflitos com princípios ou normas constitucionais, ou, ainda, com o interesse público:

Art. 7º, incisos VI e VII

"Art.7º

VI - responsabilidades para execução das medidas, programas e projetos;

VII - cronograma de execução e programação orçamentário-financeira associados às medidas, programas e projetos;

....."

Razões do veto:

"O detalhamento previsto nos incisos VI e VII do art. 7º para a apresentação dos Planos Nacionais de Recursos Hídricos, torna impraticável sua operacionalização, uma vez que a sistemática adotada para o setor elétrico brasileiro permite obter tais elementos a nível de cada projeto somente após a licitação a qual se dará depois de aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos. As condicionantes legais e reais do setor elétrico, tanto na parte estatal como na que o Governo pretende privatizar, já estão exaustivamente disciplinadas pela regulamentação do Código de Águas e pelas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e nº 9.074, de 7 de julho de 1995."

§ 2º do art. 14:

"Art.14"

.....

§ 2º - O Poder Executivo Federal articular-se-á previamente com o dos Estados e o do Distrito Federal para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos em bacias hidrográficas com águas de domínio federal e estadual."

Razões do veto:

"A expressão, articulação, inserida no § 2º do art. 14 é vaga, dependendo de regulamentação específica de modo a evitar-se conflitos quando da atuação dos órgãos federais no exercício de suas competências legais. Note-se, ademais, que o dispositivo impõe a articulação somente ao Governo Federal, omitindo-se quando o ato de outorga partir de governo estadual. Cabe lembrar que grande parte dos potenciais hidráulicos a serem ainda aproveitados estão em rios de domínio dos Estados. Assim, se o Estado outorgar concessões e autorizações para outros fins, sem articular-se com o Governo Federal, poderão os potenciais de energia hidráulica, que são de propriedade da União, ser inviabilizados."

Art. 17

"Art. 17. A outorga não confere delegação de poder público ao seu titular.

Parágrafo único. A outorga de direito de uso de recursos hídricos não desobriga o usuário da obtenção da outorga de serviço público prevista nas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995."

Razões do veto

"Os potenciais de energia hidráulica estão incluídos nas outorgas previstas no art. 12 do Projeto Pelo Código de Águas, pela legislação da concessão de serviços públicos em geral e do setor elétrico em especial, a outorga dessas concessões confere delegação de poder público. Desse modo, a determinação genérica contida no artigo 17 apresenta-se incompatível com o restante do ordenamento jurídico nacional sobre a matéria, sendo necessária a sua supressão.

Por outro lado, a instituição de dupla outorga para a produção de energia hidráulica, prevista no parágrafo único do art. 17, sendo uma para a exploração do potencial e outra para a utilização dos recursos hídricos, fará com que os vencedores das licitações do setor elétrico, disciplinadas por leis especiais e muitas com editais e minutas de

contrato em pleno andamento, tenham que, posteriormente, vir a solicitar outra concessão para o uso da água, certamente com novas exigências. A bem do interesse público, os vencedores das licitações precisarão contar com a garantia da outorga total do objeto licitado, e não apenas de parte."

Parágrafo único do art. 20

"Art. 20

....

Parágrafo único. Isenções de pagamento pelo uso de recursos hídricos, ou descontos nos valores a pagar, com qualquer finalidade, somente serão concedidos mediante o reembolso, pelo poder concedente, do montante de recursos que deixarem de ser arrecadados."

Razões do veto:

"A cobrança pelo uso dos recursos hídricos constituirá receita do poder concedente, que por sua vez gerenciará a concessão de eventuais isenções, não cabendo, portanto, reembolso tendo em vista que as figuras de credor e devedor se confundiriam.

A restrição imposta ao poder concedente para dar isenções ou descontos no pagamento pelo uso de recursos hídricos - inclusive para projetos estaduais ou municipais de pouca rentabilidade, porém com forte impacto social, tais como saneamento básico e abastecimento de água potável - retira dos executivos federal e estaduais o poder discricionário de modelarem os valores das taxas ou tarifas às suas políticas públicas. Em alguns casos, esse dispositivo resultará em despesas para o Tesouro Nacional, não identificadas nem mensuradas."

§ 3º do art. 22

"Art. 22

.....

§ 3º Até quinze por cento dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União poderão ser aplicados fora da bacia hidrográfica em que foram arrecadados, visando exclusivamente a financiar projetos e obras no setor de recursos hídricos, em âmbito nacional."

Razões do veto:

"O artigo 22, caput, define que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem gerados. O estabelecimento de uma subvinculação, na forma de um teto máximo para alocação de recursos financeiros originados de uma bacia hidrográfica em outra contradiz com o próprio caput, que atribui ao orçamento a prioridade a ser atendida e em que proporção."

Art. 23

"Art. 23. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão consignados no Orçamento Geral da União em fontes de

recursos próprias, por bacia hidrográfica, destinadas a instituições financeiras oficiais, para as aplicações previstas no artigo anterior."

Razões do veto:

"A mecânica de aplicação dos valores gerados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos será melhor definida em norma específica em conjunto com a disciplina legal das agências de águas."

Art. 24

"Art. 24. Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os Municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos.

§ 1º A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar.

§ 2º Legislação específica disporá sobre a compensação prevista neste artigo, fixando-lhe prazo e condições de vigência.

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica;

I - às áreas de preservação permanente previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;

II - aos aproveitamentos hidrelétricos."

Razões do veto:

"O estabelecimento de mecanismo compensatório aos Municípios não encontra apoio no texto da Carta Magna, como é o caso da compensação financeira prevista no § 1º do art- 20 da Constituição, que abrange exclusivamente a exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

A par acarretar despesas adicionais para a União, o disposto no § 2º trará como consequência a impossibilidade de utilização da receita decorrente da cobrança pelo uso de recursos hídricos para financiar eventuais compensações. Como decorrência, a União deverá deslocar recursos escassos de fontes existentes para o pagamento da nova despesa.

Além disso, a compensação financeira poderia ser devida em casos em que o poder concedente fosse diverso do federal, como por exemplo, decisões de construção de reservatórios por parte do Estado ou Município que trouxesse impacto sobre outro Município, com incidência da compensação sobre os cofres da União."

Art. 28

"Art. 28. As obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, terão seus custos rateados por todos os seus beneficiários diretos."

Razões do veto:

"A redação do artigo é falha. É impositiva em relação aos beneficiários para que estes participem do rateio dos custos das obras, obrigação a que estes não estão necessariamente sujeitos. Não parece razoável, na tarefa de legislar, a inclusão de situações que possam, eventualmente, não ocorrer na prática.

De resto, o rateio é previsto no inciso IX do art. 38."

Art. 35, inciso VIII

"Art. 35

.....
.....
VIII - aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo ao Presidente da República, para envio, na forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional;"

Razões do veto:

"A aprovação dos Planos Nacionais de Recursos Hídricos por Lei implicará a descontinuidade do processo decisório da gestão desses recursos. Isso comprometeria o setor elétrico, pois, a inclusão ou exclusão de qualquer aproveitamento poderá obrigar à reprogramação do todo.

Ademais, a manutenção do inciso VIII, do artigo 35, desfiguraria o espírito do próprio Projeto, pois este prevê, no inciso III do art. 38, a aprovação dos Planos de Bacia, pelos respectivos Comitês. A aprovação do Plano Nacional pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é abrangida pelo veto, poderá, sem qualquer prejuízo, constar do regulamento da Lei.

Por sua vez, o Plano Nacional de Recursos Hídricos deverá ser elaborado em consonância com o PPA - Plano Plurianual, submetido pelo Executivo ao Congresso Nacional."

Incisos VII e VIII do Art. 38

"Art. 38

.....
VII - aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

VIII - autorizar a aplicação fora da respectiva bacia hidrográfica, dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em montantes que excedam o previsto no § 3º do art. 22 desta Lei;"

Razões do veto:

"Quanto ao inciso VII, a aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos decorrerá da execução do Plano Nacional e dos Planos de Bacias. Quanto ao inciso VIII, fica prejudicado pelo veto ao § 3º do art. 22."

Inciso III do art. 49

"Art. 49

.....
III - deixar expirar o prazo de validade das outorgas sem solicitar a devida prorrogação ou revalidação;"

Razões do veto:

"A disposição define uma infração absolutamente injustificável. Como se sabe, a outorga para utilização de recursos hídricos confere direito subjetivo, que integra o patrimônio jurídico do concessionário ou autorizado. É, portanto, passível de renúncia, por seu titular, situação que estará configurada quando deixar expirar a validade da outorga sem pleitear, no devido tempo e sob as condições regulamentares ou contratuais, a revalidação. Ora, quem renuncia a direito subjetivo disponível não comete

infração. Esta poderá caracterizar-se, sim, quando a utilização dos recursos hídricos persistir, após vencido o prazo da outorga, sem que tenha sido esta prorrogada ou renovada."

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 8 de janeiro de 1997.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Apêndice B

Resolução CNRH 05/2000
Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento
dos Comitês de Bacia Hidrográfica

RESOLUÇÃO CNRH Nº 5, DE 10 DE ABRIL DE 2000

Publicada no D.O.U de 11 de abril de 2000)

(Modificada pela Resolução nº18, de 20 de dezembro de 2001, e pela Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002)

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e no Decreto nº 2.612, de 3 de junho de 1998, e considerando a necessidade de estabelecer diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, de forma a implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme estabelecido pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, resolve:

Art. 1º Os Comitês de Bacias Hidrográficas, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, serão instituídos, organizados e terão seu funcionamento em conformidade com disposto nos art. 37 a 40, da Lei nº 9433, de 1997, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução;

§ 1º Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição.

§ 2º Os Comitês de Bacia Hidrográfica , cujo curso de água principal seja de domínio da União, serão vinculados ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

§ 3º Os Comitês de Bacias Hidrográficas, deverão adequar a gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais de sua área de abrangência.

Art. 2º As entidades mencionadas no art. 51 da Lei nº 9.433, de 1997, deverão, necessariamente, alterar seus estatutos visando sua adequação ao disposto na Lei nº 9.433, de 1997, nesta Resolução e nas normas complementares supervenientes.

Art.3º As ações dos Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio dos Estados, afluentes a rios de domínio da União, serão desenvolvidas mediante articulação da União com os Estados, observados os critérios e as normas estabelecidos pelo Conselho Nacional, Estaduais e Distrital de Recursos Hídricos.

Art.4º O Conselho Nacional de Recursos Hídricos só deverá intervir em Comitê da Bacia Hidrográfica, quando houver manifesta transgressão ao disposto na Lei nº 9.433, de 1997, e nesta Resolução.

Parágrafo único. Será assegurada ampla defesa ao Comitê de Bacia Hidrográfica objeto da intervenção de que trata este artigo.

Art. 5º A área de atuação de cada Comitê de Bacia será estabelecida no decreto de sua instituição, com base no disposto na Lei nº 9.433, de 1997, nesta Resolução e na Divisão Hidrográfica Nacional, a ser incluída no Plano Nacional de Recursos Hídricos, onde deve constar a caracterização das bacias hidrográficas brasileiras, seus níveis e vinculações.

Parágrafo único. Enquanto não for aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a Secretaria de Recursos Hídricos elaborará a Divisão Hidrográfica Nacional Preliminar, a ser aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, tendo em vista a definição que trata o caput deste artigo.

Art.6º Os planos de recursos hídricos e as decisões tomadas por Comitês de Bacias Hidrográficas de sub-bacias deverão ser compatibilizadas com os planos e decisões referentes à respectiva bacia hidrográfica.

Parágrafo único. A compatibilização a que se refere o caput, deste artigo, diz respeito às definições sobre o regime das águas e os parâmetros quantitativos e qualitativos estabelecidos para o exutório da sub-bacia.

Art. 7º Cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas, além do disposto no art. 38, da Lei nº 9.433, de 1997, no âmbito de sua área de atuação, observadas as deliberações emanadas, de acordo com as respectivas competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou dos Conselho Estaduais, ou do Distrito Federal:

I - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, inclusive os relativos aos Comitês de Bacias de cursos de água tributários;
II - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, respeitando as respectivas diretrizes:

a) do Comitê de Bacia de curso de água do qual é tributário, quando existente, para efeito do disposto no art. 6º desta Resolução ou ;

b) do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ou do Distrito Federal, ou ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conforme o colegiado que o instituir;

III - aprovar as propostas da Agência de Água, que lhe forem submetidas;

IV - compatibilizar os planos de bacias hidrográficas de cursos de água de tributários, com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica de sua jurisdição;

V - submeter, obrigatoriamente, os planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica à audiência pública;

VI - desenvolver e apoiar iniciativas em educação ambiental em consonância com a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental; e

VII - aprovar seu regimento interno, considerado o disposto nesta Resolução.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso aos Conselhos Nacional, Estaduais ou Distrito Federal de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Art. 8º Deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o seguinte:
I - número de votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecido o limite de quarenta por cento do total de votos;

II - número de representantes de entidades civis, proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, com pelo menos, vinte por cento do total de votos, garantida a participação de pelo menos um representante por Estado e do Distrito Federal; *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

III – número de representantes dos usuários dos recursos hídricos, obedecido quarenta por cento do total de votos; e *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

IV - o mandato dos representantes e critérios de renovação ou substituição. *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

§ 1º Os mandatos do Presidente e do Secretário serão coincidentes, escolhidos pelo voto dos membros integrantes do respectivo Comitê de Bacia, podendo ser reeleitos uma única vez.

§ 2º As reuniões e votações dos Comitês serão públicas, dando-se à sua convocação ampla divulgação, com encaminhamento simultâneo, aos representantes, da documentação completa sobre os assuntos a serem objeto de deliberação. *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

§ 3º As alterações dos regimentos dos Comitês somente poderão ser votadas em reunião extraordinária, convocada especialmente para esse fim, com antecedência mínima de trinta dias, e deverão ser aprovadas pelo voto de dois terços dos membros dos respectivos Comitês. *(NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º*

Art. 9º A proposta de instituição do Comitê de Bacia Hidrográfica, cujo rio principal é de domínio da União, poderá ser encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos se subscrita por pelo menos três das seguintes categorias:

I - Secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, pelo menos, dois terços dos Estados contidos na bacia hidrográfica respectiva considerado, quando for o caso, o Distrito Federal;

II- Prefeitos Municipais cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de pelo menos quarenta por cento;

III- entidades representativas de usuários, legalmente constituídas, de pelo menos três dos usos indicados nas letras “a” a “f”, do art 14º desta Resolução com no mínimo cinco entidades; e

IV- entidades civis de recursos hídricos, com atuação comprovada na bacia, que poderão ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, legalmente constituídas, com no mínimo dez entidades, podendo este número ser reduzido, à critério do Conselho, em função das características locais e justificativas elaboradas por pelo menos três entidades civis.

Art. 10 Constará, obrigatoriamente da proposta a ser encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de que trata o artigo anterior, a seguinte documentação:

I - justificativa circunstanciada da necessidade e oportunidade de criação do Comitê, com diagnóstico da situação dos recursos hídricos na bacia hidrográfica, e quando couber identificação dos conflitos entre usos e usuários, dos riscos de racionamento dos recursos hídricos ou de sua poluição e de degradação ambiental em razão da má utilização desses recursos;

II - caracterização da bacia hidrográfica que permita propor a composição do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e identificação dos setores usuários de recursos hídricos, tendo em vista o que estabelece o art. 14 desta Resolução;

III- indicação da Diretoria Provisória; e

IV - a proposta de que trata o art.9 o, desta resolução;

Art.11 A proposta de instituição do Comitê será submetida ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, se aprovada, será efetivada mediante decreto do Presidente da Republica;

§ 1º Após a instituição do Comitê, caberá ao Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no prazo de trinta dias, dar posse aos respectivos Presidente e Secretario Interinos, com mandato de até seis meses, com incumbência exclusiva de coordenar a organização e instalação do Comitê;

§ 2º Em até cinco meses, contados a partir da data de sua nomeação, o Presidente Interino deverá realizar:

I - a articulação com os Poderes Públicos Federal, Estaduais e, quando for o caso, do Distrito Federal, a que se refere o inciso I e II, do art. 39, da Lei nº 9.433, de 1997, para indicação de seus respectivos representantes;

II - a escolha, por seus pares, dos representantes dos Municípios, a que se refere o inciso III, do art.39, da Lei nº 9.433, de 1997;

III - a escolha, por seus pares, dos representantes das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia, a que se refere o inciso V do art. 39, da Lei nº 9.433, de 1997, podendo as entidades civis referenciadas, a serem qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; e

IV - o credenciamento dos representantes dos usuários de recursos hídricos, a que se referem o art.14 desta Resolução e inciso IV, do art.39, da Lei nº 9.433, de 1997;

§ 3º O processo de escolha e credenciamento dos representantes, a que se refere o parágrafo anterior deste artigo, será público, com ampla e prévia divulgação;

Art.12 Em até seis meses, contados a partir da data de sua nomeação, o Presidente Interino deverá realizar:

- I - aprovação do regimento do Comitê; e
- II - eleição e posse do Presidente e do Secretário do Comitê.

Art. 13–A O prazo de mandato a que se refere o §1º do art. 11, bem como os prazos previstos no §2º do art. 11 e no caput do art. 12 poderão ser prorrogados, por tempo determinado, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, desde que tenha sido prévia e justificadamente solicitado pelo Presidente Interino do Comitê, quarenta dias antes do término de seu mandato. (AC) Resolução CNRH nº 18, de 20 de dezembro de 2001, artigo 1º

Art. 14 - O Presidente eleito do Comitê de Bacia deve registrar seu regimento no prazo máximo de sessenta dias, contados à partir de sua aprovação.

Art. 14 - Os usos sujeitos à outorga serão classificados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em conformidade com a vocação da bacia hidrográfica, entre os seguintes setores usuários: (NR) Resolução CNRH nº 24, de 24 de maio de 2002, artigo 1º

- a) abastecimento urbano, inclusive diluição de efluentes urbanos;
- b) indústria, captação e diluição de efluentes industriais;
- c) irrigação e uso agropecuário;
- d) hidroeletricidade;
- e) hidroviário;
- f) pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos.

I - cada usuário da água será classificado em um dos setores relacionados nas alíneas “a” a “f”, deste artigo;

II - a representação dos usuários nos Comitês será estabelecida em processo de negociação entre estes agentes, levando em consideração:

- a) vazão outorgada;
- b) critério de cobrança pelo direito de usos das águas que vier a ser estabelecido e os encargos decorrentes aos setores e a cada usuário;
- c) a participação de, no mínimo, três dos setores usuários mencionados nas “a” a “f” do caput desse artigo, e
- d) outros critérios que vierem a ser consensados entre os próprios usuários, devidamente documentados e justificados ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. O somatório de votos dos usuários, pertencentes a um determinado setor, considerado relevante, na bacia hidrográfica conforme alíneas "a" a "f", deste artigo, não poderá ser inferior a quatro por cento e superior a vinte por cento.

Art.15 Os usuários das águas que demandam vazões ou volumes de água considerados insignificantes, desde que integrem associações regionais, locais ou setoriais de usuários, em conformidade com o inciso II, do art. 47, da Lei nº 9.433, de 1997, serão representados no segmento previsto no inciso II, do art. 8º desta Resolução;

Art. 16 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ SARNEY FILHO
Presidente do Conselho

RAYMUNDO JOSÉ SANTOS GARRIDO
Secretário Executivo

Apêndice C

Lei Estadual – 7663/91 – Estado de São Paulo
Política Estadual de Recursos Hídricos
Texto completo, vetos e justificativas

LEI ESTADUAL Nº 7.663, 30 DE DEZEMBRO DE 1991

Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

TÍTULO I

Da Política Estadual de Recursos Hídricos

CAPÍTULO I

Objetivos e Princípios

SEÇÃO I

Das Disposições Preliminares

Artigo 1º - A Política Estadual de Recursos Hídricos desenvolver-se-á de acordo com os critérios e princípios adotados por esta lei.

Artigo 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos tem por objetivo assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e pelas gerações futuras, em todo território do Estado de São Paulo.

Artigo 3º - A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios:

I - gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico;

II - a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;

III - reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada, observados os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades das bacias hidrográficas;

IV - rateio do custo das obras de aproveitamento múltiplo de interesse comum ou coletivo, entre os beneficiados;

V - combate e prevenção das causas e dos efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos d'água;

VI - compensação aos municípios afetados por áreas inundadas resultantes da implantação de reservatórios e por restrições impostas pelas leis de proteção de recursos hídricos;

VII - compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a proteção do meio ambiente.

SEÇÃO II

Das Diretrizes da Política

Artigo 4º - Por intermédio do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, o Estado assegurará meios financeiros e institucionais para

atendimento do disposto nos artigos 205 a 213 da Constituição Estadual e especialmente para:

I - utilização racional dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, assegurado o uso prioritário para o abastecimento das populações;

II - maximização dos benefícios econômicos e sociais resultantes do aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos;

III - proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;

IV - defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas assim como prejuízos econômicos e sociais;

V - desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico;

VI - desenvolvimento de programas permanentes de conservação e proteção das águas subterrâneas contra poluição e superexploração;

VII - prevenção da erosão do solo nas áreas urbanas e rurais, com vistas à proteção contra a poluição física e o assoreamento dos corpos d'água.

Artigo 5º - Os municípios, com áreas inundadas por reservatórios ou afetados por seus impactos ou aqueles que vierem a sofrer restrições por força da instituição pelo Estado de leis de proteção de mananciais, de áreas de proteção ambiental ou outros espaços territoriais especialmente protegidos, terão programas de desenvolvimento promovidos pelo Estado.

§ 1º - Os programas de desenvolvimento serão formulados e vincular-se-ão ao uso múltiplo dos reservatórios ou ao desenvolvimento regional integrado ou à proteção ambiental.

§ 2º - O produto da participação ou a compensação financeira do Estado, no resultado da exploração de potenciais hidroenergéticos em seu território, será aplicado, prioritariamente, nos programas mencionados no "caput" sob as condições estabelecidas em lei específica e em regulamento.

§ 3º - O Estado incentivará a formação de consórcios entre os municípios tendo em vista a realização de programas de desenvolvimento e de proteção ambiental, de âmbito regional.

Artigo 6º - O Estado promoverá ações integradas nas bacias hidrográficas tendo em vista o tratamento de efluentes e esgotos urbanos, industriais e outros, antes do lançamento nos corpos d'água, com os meios financeiros e institucionais previstos nesta lei e em seu regulamento.

Artigo 7º - O Estado realizará programas conjuntos com os municípios, mediante convênios de mútua cooperação, assistência técnica e econômico-financeira, com vistas a:

I - instituição de áreas de proteção e conservação das águas utilizáveis para abastecimento das populações;

II - implantação, conservação e recuperação das áreas de proteção permanente e obrigatória;

III - zoneamento das áreas inundáveis, com restrições a usos incompatíveis nas áreas sujeitas a inundações freqüentes e manutenção da capacidade de infiltração do solo;

IV - implantação de sistemas de alerta e defesa civil para garantir a segurança e a saúde públicas, quando de eventos hidrológicos indesejáveis;

V - racionalização do uso das águas destinadas ao abastecimento urbano, industrial e à irrigação;

VI - combate e prevenção das inundações e da erosão;

VII - tratamento de águas residuárias, em especial dos esgotos urbanos.

Artigo 8º - O Estado, observados os dispositivos constitucionais relativos à matéria, articulará com a União, outros Estados vizinhos e municípios, atuação para o aproveitamento e controle dos recursos hídricos em seu território, inclusive para fins de geração de energia elétrica, levando em conta, principalmente:

I - a utilização múltipla dos recursos hídricos, especialmente para fins de abastecimento urbano, irrigação, navegação, aquicultura, turismo, recreação, esportes e lazer;

II - o controle de cheias, a prevenção de inundações, a drenagem e a correta utilização das várzeas;

III - a proteção de flora e fauna aquáticas e do meio ambiente.

CAPÍTULO II

Dos Instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos

SEÇÃO I

Da Outorga de Direitos de Uso dos Recursos Hídricos

Artigo 9º - A implantação de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, a execução de obras ou serviços que alterem seu regime, qualidade ou quantidade dependerá de prévia manifestação, autorização ou licença dos órgãos e entidades competentes.

Artigo 10 - Dependerá de cadastramento e da outorga do direito de uso a derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo, para fins de utilização no abastecimento urbano, industrial, agrícola e outros, bem como o lançamento de efluentes nos corpos d'água, obedecida a legislação federal e estadual pertinentes e atendidos os critérios e normas estabelecidos no regulamento.

Parágrafo único - O regulamento desta lei estabelecerá diretrizes quanto aos prazos para o cadastramento e outorga mencionados no "caput" deste artigo.

SEÇÃO II

Das Infrações e Penalidades

Artigo 11 - Constitui infração às normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;

II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade e qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;

III - deixar expirar o prazo de validade das outorgas sem solicitar a devida prorrogação ou revalidação;

IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

V - executar a perfuração de poços profundos para a extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes.

Artigo 12 - Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação de recursos hídricos de domínio ou administração do Estado de São Paulo, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente da sua ordem de enumeração:

I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;

II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de 100 (cem) a 1000 (mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo, ou qualquer outro título público que o substituir mediante conservação de valores;

III - intervenção administrativa, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos artigos 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

§ 1º - No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos artigos 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.

§ 2º - Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

§ 3º - Das sanções acima caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento desta lei.

§ 4º - Serão fatores atenuantes em qualquer circunstância, na aplicação de penalidades:

1. a inexistência de má-fé;
2. a caracterização da infração como de pequena monta e importância secundária.

Artigo 13 - As infrações às disposições desta lei e das normas dela decorrentes serão, a critério da autoridade impositora, classificadas, em leves, graves e gravíssimas, levando em conta:

I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;

II - os antecedentes do infrator.

§ 1º - As multas simples ou diárias, a critério da autoridade aplicadora, ficam estabelecidas dentro das seguintes faixas:

1 - de 100 (cem) a 200 (duzentas) vezes o valor nominal da UFESP, nas infrações leves;

2 - de 200 (duzentas) a 500 (quinhentas) vezes o mesmo valor, nas infrações graves;

3 - de 500 (quinhentas) a 1000 (mil) vezes o mesmo valor, nas infrações gravíssimas.

§ 2º - Em caso de reincidência, a multa será aplicada pelo valor correspondente ao dobro da anteriormente imposta.

SEÇÃO III

Da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos

Artigo 14 - A utilização dos recursos hídricos será cobrada na forma estabelecida nesta lei e em seu regulamento, obedecidos os seguintes critérios:

I - cobrança pelo uso ou derivação, considerará a classe de uso preponderante em que for enquadrado o corpo d'água onde se localiza o uso ou derivação, a disponibilidade hídrica local, o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, a vazão captada em seu regime de variação, o consumo efetivo e a finalidade a que se destina;

e

II - cobrança pela diluição, transporte e assimilação de efluentes de sistemas de esgotos e de outros líquidos, de qualquer natureza, considerará a classe de uso em que for enquadrado o corpo d'água receptor, o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, a carga lançada e seu regime de variação, ponderando-se, dentre outros, os parâmetros orgânicos físico-químicos dos efluentes e a natureza da atividade responsável pelos mesmos.

§ 1º - No caso do inciso II, os responsáveis pelos lançamentos não ficam desobrigados do cumprimento das normas e padrões legalmente estabelecidos, relativos ao controle de poluição das águas.

§ 2º - Vetado.

§ 3º - No caso do uso de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica aplicar-se-á legislação federal específica.

SEÇÃO IV

Do Rateio de Custos das Obras

Artigo 15 - As obras de uso múltiplo, ou de interesse comum ou coletivo, dos recursos hídricos, terão seus custos rateados, direta ou indiretamente, segundo critérios e normas a serem estabelecidos em regulamento, atendidos os seguintes procedimentos:

I - a concessão ou autorização de obras de regularização de vazão, com potencial de aproveitamento múltiplo, deverá ser precedida de negociação sobre o rateio de custos entre os beneficiados, inclusive as de aproveitamento hidrelétrico, mediante articulação com a União;

II - a construção de obras de interesse comum ou coletivo dependerá de estudos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, com previsão de formas de retorno dos investimentos públicos ou justificativa circunstanciada da destinação de recursos a fundo perdido;

III - no regulamento desta lei, serão estabelecidos diretrizes e critérios para financiamento ou concessão de subsídios para realização das obras de que trata este artigo, sendo que os subsídios somente serão concedidos no caso de interesse público relevante e na impossibilidade prática de identificação dos beneficiados, para o conseqüente rateio de custos.

Parágrafo único - O rateio de custos das obras de que trata este artigo será efetuado segundo critério social e pessoal, e graduado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, facultando aos órgãos e entidades competentes identificar, respeitados os direitos individuais, a origem de seu patrimônio e de seus rendimentos, de modo a que sua participação no rateio não implique a disposição de seus bens.

CAPÍTULO III

Do Plano Estadual de Recursos Hídricos

Artigo 16 - O Estado instituirá, por lei, com atualizações periódicas, o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH tomando por base os planos de bacias hidrográficas, nas normas relativas à proteção do meio ambiente, as diretrizes do planejamento e gerenciamento ambientais e conterà, dentre outros, os seguintes elementos:

I - objetivos e diretrizes gerais, em níveis estadual e inter-regional, definidos mediante processo de planejamento iterativo que considere outros planos, gerais, regionais e setoriais, devidamente compatibilizado com as propostas de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos do Estado;

II - diretrizes e critérios gerais para o gerenciamento de recursos hídricos;

III - diretrizes e critérios para a participação financeira do Estado no fomento aos programas regionais relativos aos recursos hídricos, quando couber, definidos mediante articulação técnica, financeira e institucional com a União, Estados vizinhos e entidades internacionais de cooperação;

IV - compatibilização das questões interbacias e consolidação dos programas anuais e plurianuais das bacias hidrográficas, previstas no inciso II do artigo seguinte;

V - programas de desenvolvimento institucional, tecnológico e gerencial, de valorização profissional e da comunicação social, no campo dos recursos hídricos.

Artigo 17 - Os planos de bacias hidrográficas contereão, dentre outros, os seguintes elementos:

I - diretrizes gerais, a nível regional, capazes de orientar os planos diretores municipais, notadamente nos setores de crescimento urbano, localização industrial, proteção dos mananciais, exploração mineral, irrigação e saneamento, segundo as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias ou regiões hidrográficas correspondentes;

II - metas de curto, médio e longo prazos para se atingir índices progressivos de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos da bacia, traduzidos, entre outras, em:

- a) planos de utilização prioritária e propostas de enquadramento dos corpos d'água em classe de uso preponderante;
- b) programas anuais e plurianuais de recuperação, proteção, conservação e utilização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica correspondente, inclusive com especificações dos recursos financeiros necessários;
- c) programas de desenvolvimento regionais integrados a que se refere o artigo 5º desta lei.

III - programas de âmbito regional, relativos ao inciso V do artigo 16, desta lei, ajustados às condições e peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica.

Artigo 18 - O Plano Estadual de Recursos Hídricos será aprovado por lei cujo projeto será encaminhado à Assembléia Legislativa até o final do primeiro ano do mandato do Governador do Estado, com prazo de vigência de quatro anos.

Parágrafo único - As diretrizes e necessidades financeiras para elaboração e implantação do Plano Estadual de Recursos Hídricos deverão constar das leis sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual do Estado.

Artigo 19 - Para avaliação da eficácia do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacias Hidrográficas, o Poder Executivo fará publicar relatório anual sobre a "Situação dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo" e relatórios sobre a "Situação dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas", de cada bacia hidrográfica, objetivando dar transparência à administração pública e subsídios às ações dos Poderes Executivo e Legislativo de âmbito municipal, estadual e federal.

§ 1º - O relatório sobre a "Situação dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo" deverá ser elaborado tomando-se por base o conjunto de relatórios sobre a "Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica".

§ 2º - Os relatórios definidos no "caput" deste artigo deverão conter no mínimo:

I - a avaliação da qualidade das águas;

II - o balanço entre disponibilidade e demanda;

III - a avaliação do cumprimento dos programas previstos nos vários planos de Bacias Hidrográficas e no de Recursos Hídricos;

IV - a proposição de eventuais ajustes dos programas, cronogramas de obras e serviços e das necessidades financeiras previstas nos vários planos de Bacias Hidrográficas e no de Recursos Hídricos;

V - as decisões tomadas pelo Conselho Estadual e pelos respectivos Comitês de Bacias.

§ 3º - Os referidos relatórios deverão ter conteúdo compatível com a finalidade e com os elementos que caracterizam os planos de recursos hídricos.

§ 4º - Os relatórios previstos no "caput" deste artigo consolidarão os eventuais ajustes aos planos decididos pelos Comitês de Bacias Hidrográficas e pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

§ 5º - O regulamento desta lei estabelecerá os critérios e prazos para elaboração e aprovação dos relatórios definidos no "caput" deste artigo.

Artigo 20 - Constará do Plano Estadual de Recursos Hídricos a Divisão Hidrográfica do Estado que definirá unidades hidrográficas, com dimensões e características que permitam e justifiquem o gerenciamento descentralizado dos recursos hídricos.

Parágrafo único - O Plano Estadual de Recursos Hídricos e seus regulamentos devem propiciar a compatibilização, consolidação e integração dos planos, programas, normas e procedimentos técnicos e administrativos, a serem formulados ou adotados no processo de gerenciamento descentralizado dos recursos hídricos, segundo as unidades hidrográficas por ele estabelecidas.

TÍTULO II

Da Política Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

CAPÍTULO I

Do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH

SEÇÃO I

Dos Objetivos

Artigo 21 - O Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, visa a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos e a formulação, atualização e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, nos termos do artigo 205 da Constituição do Estado.

SEÇÃO II

Dos Órgãos de Coordenação e de Integração Participativa

Artigo 22 - Ficam criados, como órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, de nível estratégico, com composição, organização, competência e funcionamento definidos em regulamento desta lei, os seguintes:

I - Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, de nível central;

II - Comitês de Bacias Hidrográficas, com atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Artigo 23 - O Conselho Estadual de Recursos Hídricos, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado, será composto por:

I - Secretários de Estado, ou seus representantes, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso dos recursos hídricos, a proteção do meio ambiente, o planejamento estratégico e a gestão financeira do Estado;

II - representantes dos municípios contidos nas bacias hidrográficas, eleitos entre seus pares.

§ 1º - O CRH será presidido pelo Secretário de Estado em cujo âmbito se dá a outorga do direito de uso dos recursos hídricos, diretamente ou por meio de entidade a ela vinculada.

§ 2º - Integrarão o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, na forma como dispuser o regulamento desta lei, representantes de universidades, institutos de ensino superior e de pesquisa, do Ministério Público e da sociedade civil organizada.

Artigo 24 - Os Comitês de Bacias Hidrográficas, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado serão compostos por:

I - representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidade da administração direta e indireta, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de

recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente;

II - representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica correspondente;

III - representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, por:

a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;

b) usuários das águas, representados por entidades associativas;

c) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais.

§ 1º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas serão presididos por um de seus membros, eleitos por seus pares.

§ 2º - As reuniões dos Comitês de Bacias Hidrográficas serão públicas.

§ 3º - Os representantes dos municípios serão escolhidos em reunião plenária de prefeitos ou de seus representantes.

§ 4º - Terão direito a voz nas reuniões dos Comitês de Bacias Hidrográficas representantes credenciados pelos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios que compõem a respectiva bacia hidrográfica.

§ 5º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas poderão criar Câmaras Técnicas, de caráter consultivo, para o tratamento de questões específicas de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos.

Artigo 25 - Competem ao CRH, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - discutir e aprovar propostas de projetos de lei referentes ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, assim como as que devam ser incluídas nos projetos de lei sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual do Estado;

II - aprovar o relatório sobre a "Situação dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo";

III - Exercer funções normativas e deliberativas relativas à formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Recursos Hídricos;

IV - vetado;

V - estabelecer critérios e normas relativas ao rateio, entre os beneficiados, dos custos das obras de uso múltiplo dos recursos hídricos ou de interesse comum ou coletivo;

VI - estabelecer diretrizes para a formulação de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO;

VII - efetuar o enquadramento de corpos d'água em classes de uso preponderante, com base nas propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs, compatibilizando-as em relação às repercussões interbacias e arbitrando os eventuais conflitos decorrentes;

VIII - decidir, originariamente, os conflitos entre os Comitês de Bacias Hidrográficas, com recurso ao Chefe do Poder Executivo, em último grau, conforme dispuser o regulamento.

Artigo 26 - Aos Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos consultivos e deliberativos de nível regional, competem:

I - aprovar a proposta da bacia hidrográfica, para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas atualizações;



II - aprovar a proposta de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros em serviços e obras de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos em particular os referidos no artigo 4º desta lei, quando relacionados com recursos hídricos;

III - aprovar a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica, em especial o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso preponderantes, com o apoio de audiências públicas;

IV - vetado;

V - promover entendimentos, cooperação e eventual conciliação entre os usuários dos recursos hídricos;

VI - promover estudos, divulgação e debates, dos programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade;

VII - apreciar, até 31 de março de cada ano, relatório sobre "A Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica".

Artigo 27 - O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH e os Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs, contarão com o apoio do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI, que terá, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - coordenar a elaboração periódica do Plano Estadual de Recursos Hídricos, incorporando as propostas dos Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs, e submetendo-as ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH;

II - coordenar a elaboração de relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos do Estado de São Paulo, de forma discriminada por bacia hidrográfica;

III - promover a integração entre os componentes do SIGRH, a articulação com os demais sistemas do Estado em matéria correlata, com o setor privado e a sociedade civil;

IV - promover a articulação com o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com os Estados vizinhos e com os municípios do Estado de São Paulo.

Artigo 28 - O Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI, terá organização estabelecida em regulamento, devendo contar com apoio técnico, jurídico e administrativo dos órgãos e entidades estaduais componentes do SIGRH, com cessão de funcionários, servidores e instalações.

§ 1º - Aos órgãos e entidades da administração direta ou indireta do Estado, responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos, no que se refere aos aspectos de quantidade e de qualidade, caberá a direção executiva dos estudos técnicos concernentes a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, constituindo-se nas entidades básicas do CORHI para apoio administrativo, técnico e jurídico.

§ 2º - Para a hipótese de consecução de recursos financeiros, os órgãos e entidades referidos no § 1º poderão atuar sob a forma de consórcio ou convênio, responsabilizando-se solidariamente em face de terceiros.

§ 3º - O apoio do CORHI, aos Comitês de Bacias Hidrográficas, será exercido de forma descentralizada.

§ 4º - Os Municípios poderão dar apoio ao CORHI na sua atuação descentralizada.

Artigo 29 - Nas bacias hidrográficas, onde os problemas relacionados aos recursos hídricos assim o justificarem, por decisão do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica e

aprovação do Conselho de Recursos Hídricos, poderá ser criada uma entidade jurídica, com estrutura administrativa e financeira própria, denominada Agência de Bacia.

§ 1º - A Agência de Bacia exercerá as funções de secretaria executiva do Comitê de Bacia Hidrográfica, e terá as seguintes atribuições:

I - elaborar periodicamente o plano de bacia hidrográfica submetendo-o ao Comitê de Bacia, encaminhando-o posteriormente ao CORHI, como proposta para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos;

II - elaborar os relatórios anuais sobre a "Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica", submetendo-os ao Comitê de Bacia, encaminhando-os posteriormente, como proposta, ao CORHI;

III - gerenciar os recursos financeiros do FEHIDRO pertinentes à bacia hidrográfica, gerados pela cobrança pelo uso da água e os outros definidos no art. 36, em conformidade com o CRH e ouvido o CORHI;

IV - promover, na bacia hidrográfica, a articulação entre os componentes do SIGRH, com os outros sistemas do Estado, com o setor produtivo e a sociedade civil.

§ 2º - As Agências de Bacias somente serão criadas a partir do início da cobrança pelo uso dos recursos hídricos e terão sua vinculação ao Estado e organização administrativa, além de sua personalidade jurídica, disciplinadas na lei que autorizar sua criação.

SEÇÃO III

Dos Órgãos de Outorga de Direito de Uso das Águas, de Licenciamento de Atividades Poluidoras e Demais Órgãos Estaduais Participantes

Artigo 30 - Aos Órgãos da Administração Direta ou Indireta do Estado, responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos, no que se refere aos aspectos de quantidade e de qualidade, caberá ao exercício das atribuições relativas à outorga do direito de uso e de fiscalização do cumprimento da legislação de uso, controle, proteção e conservação de recursos hídricos assim como o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras e a fiscalização do cumprimento da legislação de controle de poluição ambiental.

§ 1º - A execução das atividades a que se refere este artigo deverá ser feita de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e mediante compatibilização e integração dos procedimentos técnicos e administrativos dos órgãos e entidades intervenientes.

§ 2º - Os demais órgãos da Administração Direta ou Indireta do Estado integrarão o SIGRH, exercendo as atribuições que lhe são determinadas por lei e participarão da elaboração e implantação dos planos e programas relacionados com as suas respectivas áreas de atuação.

CAPÍTULO II

Dos Diversos Tipos de Participação

SEÇÃO I

Da Participação dos Municípios

Artigo 31 - O Estado incentivará a formação de consórcios intermunicipais, nas bacias ou regiões hidrográficas críticas, nas quais o gerenciamento de recursos hídricos deve ser feito segundo diretrizes e objetivos especiais e estabelecerá convênios de mútua cooperação e assistência com os mesmos.

Artigo 32 - O Estado poderá delegar aos Municípios, que se organizarem técnica e administrativamente, o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, dentre outros, os de bacias hidrográficas que se situem exclusivamente no território do Município e os aquíferos subterrâneos situados em áreas urbanizadas.

Parágrafo único - O regulamento desta lei estipulará as condições gerais que deverão ser observadas pelos convênios entre o Estado e os Municípios, tendo como objeto a delegação acima, cabendo ao Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos autorizar a celebração dos mesmos.

SEÇÃO II

Da Associação de Usuários dos Recursos Hídricos

Artigo 33 - O Estado incentivará a organização e o funcionamento de associações de usuários como entidades auxiliares no gerenciamento dos recursos hídricos e na implantação, operação e manutenção de obras e serviços, com direitos e obrigações a serem definidos em regulamento.

SEÇÃO III

Da Participação das Universidades, de Institutos de Ensino Superior e de Entidades de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico

Artigo 34 - Mediante acordos, convênios ou contratos, os órgãos e entidades integrantes do SIGRH contarão com o apoio e cooperação de universidades, instituições de ensino superior e entidades especializadas em pesquisa, desenvolvimento tecnológico públicos e capacitação de recursos humanos, no campo dos recursos hídricos.

CAPÍTULO III

Do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO

SEÇÃO I

Da Gestão do Fundo

Artigo 35 - O Fundo Estadual de Recursos Hídricos -FEHIDRO, criado para suporte financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos e das ações correspondentes, reger-se-á pelas normas estabelecidas nesta lei e em seu regulamento.

§ 1º - A supervisão do FEHIDRO será feita por um Conselho de Orientação, composto por membros indicados entre os componentes do CRH, observada a paridade entre Estado e Municípios, que se articulará com o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI.

§ 2º - O FEHIDRO será administrado, quanto ao aspecto financeiro, por instituição oficial do sistema de crédito.

SEÇÃO II

Dos Recursos do Fundo

Artigo 36 - Constituirão recursos do FEHIDRO:

I - recursos do Estado e dos Municípios a ele destinados por disposição legal;

II - transferência da União ou de Estados vizinhos, destinados à execução de planos e programas de recursos hídricos de interesse comum;

III - compensação financeira que o Estado receber em decorrência dos aproveitamentos hidroenergéticos em seu território;

IV - parte da compensação financeira que o Estado receber pela exploração de petróleo, gás natural e recursos minerais em seu território, definida pelo Conselho Estadual de Geologia e Recursos Minerais - COGEMIN, pela aplicação exclusiva em levantamentos, estudos e programas de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos subterrâneos;

V - resultado da cobrança pela utilização de recursos hídricos;

VI - empréstimos, nacionais e internacionais, e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;

VII - retorno das operações de crédito contratadas com órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, consórcios intermunicipais, concessionárias de serviços públicos e empresas privadas;

VIII - produto de operações de crédito e as rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

IX - resultados de aplicações de multas cobradas dos infratores da legislação de águas;

X - recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras de aproveitamento múltiplo, de interesse comum ou coletivo;

XI - doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e recursos eventuais.

Parágrafo único - Serão despendidos até 10% (dez por cento) dos recursos do FEHIDRO com despesas de custeio e pessoal, destinando-se o restante, obrigatoriamente, para a efetiva elaboração de projetos e execução de obras e serviços do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

SEÇÃO III

Das Aplicações do Fundo

Artigo 37 - A aplicação de recursos do FEHIDRO deverá ser orientada pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, devidamente compatibilizado com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o orçamento anual do Estado, observando-se:

I - os planos anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros seguirão as diretrizes e atenderão os objetivos do Plano Estadual de Recursos Hídricos e os objetivos e metas dos planos e programas estabelecidos por bacias hidrográficas;

II - o produto decorrente da cobrança pela utilização dos recursos hídricos será aplicado em serviços e obras hidráulicas e de saneamento, de interesse comum, previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos planos estaduais de saneamento, neles incluídos os planos de proteção e de controle da poluição das águas, observando-se:

a) prioridade para os serviços e obras de interesse comum, a serem executados na mesma bacia hidrográfica em que foram arrecadados;

b) até 50 (cinquenta) por cento do valor arrecadado em uma bacia hidrográfica poderá ser aplicado em outra, desde que esta aplicação beneficie a bacia onde foi feita a arrecadação e haja aprovação pelo Comitê de Bacia Hidrográfica respectivo;

III - os planos e programas aprovados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs, a serem executados com recursos obtidos pela cobrança pela utilização dos recursos hídricos nas respectivas bacias hidrográficas, terão caráter vinculante para a aplicação desses recursos;

IV - preferencialmente, aplicações do FEHIDRO serão feitas pela modalidade de empréstimos;

V - poderão ser estipendiados à conta dos recursos do FEHIDRO a formação e o aperfeiçoamento de quadros de pessoal em gerenciamento de recursos hídricos.

§ 1º - Para atendimento do estabelecido nos incisos II e III, deste artigo, o FEHIDRO será organizado mediante subcontas, que permitam a gestão autônoma dos recursos financeiros pertinentes a cada bacia hidrográfica.

§ 2º - Os programas referidos no artigo 5º, desta lei, quando não se relacionarem diretamente com recursos hídricos, poderão beneficiar-se de recursos do FEHIDRO, em conformidade com o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Artigo 38 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Das Disposições Transitórias

Artigo 1º - O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, e o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI, sucederão aos criados pelo Decreto nº 27.576, de 11 de novembro de 1987, que deverão ser adaptados a esta lei, em até 90 (noventa) dias contados de sua promulgação, por Decreto do Poder Executivo.

Artigo 2º - Fica desde já criado o Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, cuja organização será proposta pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, em até 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei.

Parágrafo único - Na primeira reunião dos Comitês acima referidos, serão aprovados os seus estatutos pelos representantes do Estado e dos Municípios, atendido o estabelecido nos artigos 24, 26 e 27 desta lei.

Artigo 3º - A adaptação a que se refere o art. 1º das Disposições Transitórias e a implantação dos Comitês de Bacias acima referidos serão feitas por intermédio de Grupo Executivo a ser designado pelo Poder Executivo.

Parágrafo único - A implantação dos Comitês de Bacias contará com a participação dos municípios.

Artigo 4º - A criação dos demais Comitês de Bacias Hidrográficas ocorrerá a partir de 1 (um) ano de experiência da efetiva instalação do Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e do Comitê do Alto Tietê, incorporando as avaliações dos resultados e as revisões dos procedimentos jurídico-administrativos aconselháveis, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, na seqüência que for estabelecida no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Artigo 5º - Vetado.

§ 1º - Vetado.

§ 2º - Vetado.

Artigo 6º - Os Municípios que sofrem restrições ao seu desenvolvimento em razão da implantação de áreas de proteção ambiental, por decreto, até a promulgação da presente lei, serão compensados financeiramente pelo Estado, em conformidade com lei específica, desde que essas áreas tenham como objeto a proteção de recursos hídricos e sejam discriminadas no Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Artigo 7º - Compete ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, no âmbito do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, exercer as atribuições que lhe forem conferidas por lei, especialmente:

I - autorizar a implantação de empreendimentos que demandem o uso de recursos hídricos, em conformidade com o disposto no art. 9º desta lei, sem prejuízo da licença ambiental;

II - cadastrar os usuários e outorgar o direito de uso dos recursos hídricos, na conformidade com o disposto no art. 10 e aplicar as sanções previstas nos artigos 11 e 12 desta lei;

III - efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, nas condições estabelecidas no inciso I, do art. 14 desta lei.

Parágrafo único - Na reorganização do DAEE incluir-se-ão, entre as suas atribuições, estrutura e organização, as unidades técnicas e de serviços necessários ao exercício das funções de apoio ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH e participação no Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI nos moldes e nas condições dispostas nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 27.576, de 11 de novembro de 1987.

Artigo 8º - A implantação da cobrança pelo uso da água será feita de forma gradativa atendendo-se, obrigatoriamente, as seguintes fases:

I - desenvolvimento, a partir de 1991, de programa de comunicação social sobre a necessidade econômica, social e ambiental, da utilização racional e proteção da água, com ênfase para a educação ambiental, dirigida para o primeiro e segundos ciclos;

II - implantação, em 1992, do sistema integrado de outorga de direito de uso dos recursos hídricos, devidamente compatibilizado com sistemas correlacionados, de licenciamento ambiental e metropolitano;

III - cadastramento dos usuários das águas e regularização das outorgas de direito de uso, durante a implantação do primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos 1992/1995;

IV - articulação com a União e Estados vizinhos tendo em vista a implantação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas de rios de domínio federal, durante o período de 1992/1995;

V - proposição de critérios e normas para a fixação dos preços públicos, definição de instrumentos técnicos e jurídicos necessários à implantação da cobrança pelo uso da água, no projeto de lei referente ao segundo Plano Estadual de Recursos Hídricos, a ser aprovado em 1995;

VI - Vetado.

Palácio dos Bandeirantes, 30 de dezembro de 1991.

LUIZ ANTONIO FLEURY FILHO

Governador do Estado

Carlos Renato Barnabé

Respondendo pelo Expediente da Secretaria da Fazenda

José Manoel de Aguiar Barros

Respondendo pelo Expediente da Secretaria de Energia e Saneamento

Walter Kufel Júnior

Respondendo pelo Expediente da Secretaria de Planejamento e Gestão

Alaor Caffé Alves

Secretário do Meio Ambiente

Claudio Ferraz de Alvarenga

Secretário do Governo

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 30 de dezembro de 1991.

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 39/91

São Paulo, 30 de dezembro de 1991.

A-nº 129/91

Senhor Presidente

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os fins de direito, que, nos termos do artigo 28, § 1º, combinado com o artigo 47, inciso IV, da Constituição do Estado, resolvo vetar, parcialmente, o Projeto de lei nº 39, de 1991, conforme Autógrafo nº 21.288, pelas razões a seguir expendidas.

De iniciativa parlamentar, a propositura dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos com vistas ao gerenciamento desses recursos, mediante o policiamento e a fiscalização das águas do domínio do Estado, em atenção aos ditames constitucionais, consubstanciados nos artigos 205 a 213 da Constituição do Estado.

Inclino-me, em princípio, favoravelmente à proposta, fruto de meritório trabalho dessa Casa Legislativa, no sentido de buscar soluções definitivas para as importantes questões referentes ao múltiplo aproveitamento, à conservação, à proteção e à recuperação dos recursos hídricos, no território do Estado.

Entretanto, vejo-me compelido a negar meu assentimento ao inciso IV do artigo 25, ao inciso IV do artigo 26, ao artigo 5º das Disposições Transitórias, uma vez que esses dispositivos se revelam, sob mais de um aspecto, inconstitucionais e, em decorrência de tal impugnação, ao § 2º do artigo 14 da propositura.

Incide minha oposição, ademais, sobre o inciso VI do artigo 8º das Disposições Transitórias do projeto, em razão de sua inconveniência e inoportunidade.

Estabelece o inciso IV do artigo 25 que o Poder Executivo deverá observar, na cobrança pela utilização dos recursos hídricos, os critérios e normas fixados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH.

Essa providência caracteriza indevida intervenção do Poder Legislativo em atividade da alçada do Executivo, sobrepondo-se à competência privativa do Governador para exercer as atribuições previstas nos artigos 47, inciso XIV, e 120 da Constituição do Estado, o que acarreta afronta ao princípio político-constitucional da separação dos poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição da República e privilegiado como um dos núcleos temáticos irreformáveis do nosso ordenamento jurídico.

Por seu turno, o inciso IV do artigo 26 determina que os Comitês de Bacias Hidrográficas aprovem, previamente, os preços que deverão ser estipulados pelo Executivo com relação à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, obedecidos os critérios adotados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH.

Aqui, também, emerge inequívoca inconstitucionalidade que se fundamenta, como acima apontado, em vulneração ao postulado da divisão funcional do Poder.

Recai, ainda, minha objeção sobre o artigo 5º das Disposições Transitórias do texto aprovado.

Referido dispositivo prevê a abertura de crédito especial ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE destinado ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO, a ser coberto com operações de crédito e com os recursos discriminados nos incisos III e IV do artigo 36.

Não obstante o louvável intuito do legislador paulista de prover o Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO com dotações orçamentárias destinadas a assegurar a plena consecução de suas finalidades, essa previsão, tal como formulada, sem conter a correspondente indicação de seu valor, importa, indiscutivelmente, na concessão de crédito ilimitado, medida vedada pelo artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal, cujas disposições se encontram reproduzidas no artigo 176, inciso VII, da Constituição do Estado.

O veto ao § 2º do artigo 14 do projeto se impõe em virtude da remissão que faz ao inciso IV do artigo 25, ora impugnado.

Além dos argumentos de ordem jurídica que me levam a vetar os dispositivos acima mencionados, cabe-me, agora, expressar minha objeção à norma consubstanciada no inciso VI do artigo 8º das Disposições Transitórias do projeto.

Com efeito, a implantação do cronograma de cobrança pelo uso dos recursos hídricos já se encontra satisfatoriamente prevista e ordenada nos desdobramentos do aludido artigo 8º (incisos I a V), circunstância que torna desnecessária, por inconveniente, a manutenção da providência objetivada em seu inciso VI.

Expostos, desse modo, os fundamentos de veto parcial ao Projeto de lei nº 39, de 1991, e fazendo-os publicar nos termos do artigo 28, da Constituição Estadual, restituo o assunto ao reexame dessa ilustre Assembléia.

Reitero a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

LUIZ ANTONIO FLEURY FILHO,
Governador do Estado.

Apêndice D

Resolução CRH/SP 02/93
Diretrizes para formação e funcionamento
dos Comitês de Bacia Hidrográfica

A - 47
207



DELIBERAÇÃO CRH Nº 02/93, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1993

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, considerando o que ficou decidido nas reuniões dos dias 27 de outubro de 1993 e 25 de novembro de 1993, aprovou as Normas Gerais para composição, organização, competência e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, de acordo com o disposto nos artigos 22, 24 e 26 da Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991, com a seguinte redação:

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no Artigo 25, Inciso III, da Lei nº 7.663, de 30/12/1991

Delibera:

Artigo 1º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados, de caráter consultivo e deliberativo de nível regional, com atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, em conformidade com o disposto nos artigos 20 e 22, Inciso II, da Lei Estadual nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991.

Artigo 2º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas, em sua composição, atenderão ao princípio de gestão tripartite dos recursos hídricos, assegurando participação paritária dos Municípios em relação ao Estado e participação da sociedade civil, respeitado o limite máximo de 1/3 (um terço) do número total de votos para seus representantes, em conformidade com o disposto no artigo 24, da Lei nº 7.663/91 e seu Inciso III.

Parágrafo Único: - A participação acima referida implica no direito a voz e voto, com sistemática a ser definida nos estatutos de cada Comitê de Bacia Hidrográfica, de acordo com as peculiaridades regionais, cabendo observar as seguintes diretrizes:

I - os representantes dos Municípios serão escolhidos em reunião plenária de Prefeitos ou de seus representantes;

II - os representantes do Estado serão indicados por órgãos ou entidades da administração centralizada e descentralizada, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso dos recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente;

III - os representantes da sociedade civil, serão indicados por entidades sediadas na bacia hidrográfica, cuja participação será definida nos estatutos de cada Comitê, considerando os seguintes segmentos:

a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;

b) usuários das águas agrícolas, industriais e outros, representados por entidades associativas;

c) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias e outras associações não governamentais;

IV - terão direito a voz representantes credenciados pelos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios que compõem a bacia hidrográfica;

V - os estatutos de cada Comitê de Bacia poderão prever o convite à participação de outros representantes de órgãos ou entidades, públicos ou privados, com atuação em assuntos de relevância para a região, concedendo-lhes direito a voz.

Artigo 3º - O Comitê de Bacia será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares, em conformidade com o que for estabelecido em seus estatutos.

Artigo 4º - Os estatutos do Comitê de Bacia disporão sobre a duração e a renovação dos mandatos de seus integrantes.

Artigo 5º - A função do membro do Comitê de Bacia não será remunerada, sendo seu exercício considerado serviço relevante.

Artigo 6º - As reuniões dos Comitês de Bacias serão públicas.

Artigo 7º - O Comitê de Bacia reunir-se-á ordinariamente no mínimo duas vezes ao ano e, extraordinariamente, sempre que necessário, na forma prevista em seus estatutos.

Artigo 8º - O suporte permanente para o funcionamento do Comitê de Bacia será garantido pelo Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos - CORHI que apoiará as funções de Secretaria Executiva do Comitê de Bacia, de acordo com as normas e condições previstas nos artigos 27 e 28 da Lei 7663 de 30/12/91, podendo o Comitê criar unidades organizacionais regionais e especializadas.

§ 1º - A Secretaria Executiva do Comitê de Bacia deverá exercer, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - elaborar periodicamente o plano de bacia hidrográfica, submetendo-o ao Comitê de Bacia, encaminhando-o posteriormente ao CORHI para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos;

II - elaborar os relatórios anuais sobre a situação de recursos hídricos da bacia hidrográfica, submetendo-os ao Comitê de Bacia, encaminhando-os posteriormente ao CORHI;

III - promover, na bacia hidrográfica, a articulação entre os componentes do SIGRH, com os outros sistemas do Estado, com o setor produtivo e com a sociedade civil.

Artigo 9º - Os municípios poderão, mediante convênio, apoiar a Secretaria Executiva do Comitê de Bacia em sua atuação no exercício das funções previstas no artigo 8º, desta deliberação.

Artigo 10 - Compete aos Comitês de Bacias Hidrográficas deliberar sobre:

I - proposta da bacia hidrográfica, para integrar o Plano Estadual de Recursos Hídricos e suas atualizações;

II - proposta de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros em serviços e obras de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos em particular os referidos no artigo 4º, da Lei 7.663/91, quando relacionados com recursos hídricos;

III - valores a serem cobrados pela utilização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica;

IV - planos e programas a serem executados com recursos obtidos da cobrança pela utilização dos recursos hídricos da bacia hidrográfica;

V - aplicação, em outra bacia hidrográfica, de recursos arrecadados na bacia hidrográfica, até o limite de 50% (cinquenta por cento), na forma estabelecida no artigo 37, na Lei nº 7.663/91;

VI - proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica, manifestando-se sobre as medidas a serem implantadas e definir as prioridades a serem estabelecidas com o apoio de audiências públicas;

VII - proposta para o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso preponderantes, com o apoio de audiências públicas;

VIII - elaboração e implantação de plano emergencial de controle de qualidade e quantidade dos recursos hídricos da unidade hidrográfica, se necessário.

Artigo 11 - Compete ainda aos Comitês de Bacias Hidrográficas:

I - promover entendimentos, cooperação e eventual conciliação entre os usuários dos recursos hídricos;

II - cooperar com o Estado, no que couber, no incentivo à formação de consórcios intermunicipais e de associações de usuários, na bacia ou região de sua atuação, para que atuem como entidades auxiliares no gerenciamento dos recursos hídricos e na implantação, operação e manutenção de obras e serviços;

III - acompanhar a execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, na área de atuação do Comitê, formulando sugestões e oferecendo subsídios aos órgãos que compõem o SIGRH;

IV - apreciar, até 31 de março de cada ano, relatório sobre "A Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica";

V - promover a publicação e divulgação das decisões tomadas quanto à administração da bacia hidrográfica;

VI - promover estudos, divulgação e debates, dos programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade;

VII - opinar sobre os assuntos que lhe forem submetidos.

Artigo 12 - O Comitê de Bacia, com o apoio do CORHI, deverá promover a integração entre os componentes do SIGRH que atuam na bacia hidrográfica, bem como a articulação com a sociedade civil.

Artigo 13 - Esta deliberação entrará em vigor na data de sua publicação.

