



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Secretaria de Recursos Hídricos

**PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A
CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS
HÍDRICOS– BRA/OEA/001/002**



**CÂMARA TÉCNICA DE COBRANÇA
PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS**

**Breve discussão sobre o tema Gestão de Recursos Hídricos e
Pacto Federativo**

Brasília DF

Março/2004

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Secretaria de Recursos Hídricos

**PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A
CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS
HÍDRICOS– BRA/OEA/001/002**

**Breve discussão sobre o tema Gestão de Recursos Hídricos e
Pacto Federativo**

Março/2004

Breve discussão sobre o tema Gestão de Recursos Hídricos e Pacto Federativo

RESUMO EXECUTIVO

Com falei recomendo alterar para lago como servir como referencia para discussão sobre o tema no âmbito do GT criado pela CTCOB para aprofundar a questão nvergências e Divergências da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos nos Estados”, no âmbito da Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos - CTCOB, o qual têm como objetivo principal à análise do risco potencial dos conflitos decorrentes das questões de dominialidade dos recursos hídricos, bem como seus impactos sobre a implementação dos instrumentos de gestão, em especial a Cobrança. O esforço do grupo de trabalho deverá resultar em sugestões e ou proposições que visem reduzir ou minimizar os possíveis conflitos no processo de implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

O primeiro tópico tem como objetivo apresentar as questões constitucionais sobre a dominialidade dos recursos hídricos, bem como compreender a distribuição de competências no que tange a gestão das águas e do meio ambiente.

O segundo tópico faz uma breve discussão sobre os fundamentos e diretrizes da gestão dos recursos hídricos, identificando seus principais conceitos, fundamentalmente, aqueles orientadores da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, destacando também, as diretrizes para a construção do pacto federativo em torno da gestão das águas.

O terceiro tópico têm como objetivo realizar um breve debate sobre o que consiste o chamado pacto-federativo, quais são as suas implicações positivas e restritivas sobre a gestão das águas e na implementação do instrumento da cobrança pelo uso da água.

Por último, são ser apresentadas diretrizes e recomendações para a conformação do pacto federativo em prol da gestão dos recursos hídricos, bem como os seus limites e perspectivas.

Palavras-chaves: Federação, Pacto-Federativo, Recursos Hídricos, Cobrança pelo Uso da Água.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
2. OS RECURSOS HÍDRICOS NA CF/88, QUESTÕES SOBRE DOMINIALIDADE E COMPETÊNCIAS.....	8
3. OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL	17
3.2 Objetivos e Diretrizes da Gestão.....	25
3.2 O instrumento da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos	26
3.2 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	34
4. O PACTO FEDERATIVO E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	38
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUÇÃO



”, no âmbito da Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos - CTCOB, o qual têm como objetivo principal a análise do risco potencial dos conflitos decorrentes das questões de dominialidade dos recursos hídricos, bem como seus impactos sobre a implementação dos instrumentos de gestão, em especial a Cobrança. Assim, o trabalho do grupo deverá resultar em sugestões e ou proposições que visem reduzir ou minimizar os possíveis conflitos no processo de implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Realizar esta discussão neste momento é importante, devido ao atual estágio de implementação da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, especificamente no tocante à instauração do instrumento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, iniciada em 2002 no Rio Paraíba do Sul, e, pelo interesse claro de outros comitês em implementar tal instrumento de gestão nos rios sobre a sua jurisdição.

Entretanto, para uma gestão efetiva da água, é necessário que as políticas públicas setoriais, como a de recursos hídricos, sejam elaboradas, gestadas e geridas, respeitando as dimensões natural e ecológica, o que significa adotar unidades territoriais, compatíveis com estas lógicas, o que no caso dos recursos hídricos, remete-nos à adoção da bacia hidrográfica enquanto unidade de planejamento e gestão.

Vale ressaltar que o ciclo hidrológico segue uma lógica diferente ao do ordenamento político-territorial adotado no país, compatível com a idéia de bacia hidrológica, o que determina em uma lógica transversa de planejamento, demandando um arranjo institucional capaz de responder a questões de dominialidade, planejamento territorial e compatibilizados sobre os aspectos naturais e ecológicos da água.

Portanto, conhecer as determinações constitucionais sobre dominialidade dos recursos hídricos, e, a distribuição das competências legislativas e executivas aos entes da federação é importante para compreender a dimensão governamental na gestão de recursos hídricos, bem como as articulações necessárias para efetividade deste processo.

Neste contexto, o presente texto deverá desenvolver uma breve discussão sobre a Gestão de Recursos Hídricos e o Pacto Federativo, enfatizando questões relacionadas a dominialidade, competências, arranjos institucionais e idiossincrasias entre os entes integrantes do SINGREH, identificando as dificuldades enfrentadas e as vantagens surgidas na elaboração e na implementação descentralizada e participativa da política pública de recursos hídricos.

2. OS RECURSOS HÍDRICOS NA CF/88, QUESTÕES SOBRE DOMINIALIDADE E COMPETÊNCIAS.

A análise das questões relativas a dominialidade da água é fundamental para compreender o processo de articulação dos atores públicos na gestão dos recursos hídricos, por um lado na perspectiva do poder-dever de agir do ente público sobre seus bens.

Por outro lado, a dominialidade de um bem, determina a dimensão financeira, ou seja, determina a vinculação dos recursos arrecadados com a utilização destes bens, como o caso da cobrança pelo uso da água, a qual é caracterizada enquanto receita pública patrimonial, recolhida aos cofres públicos conforme a sua dominialidade.

Vejamos as determinações da nossa Carta Magna de 1988, que dividiu o domínio hídrico entre bens da União e dos Estados, enquanto aos municípios não foi atribuída a dominialidade sobre as águas.

Conforme previsto no Art. 20 da CF/88 são bens da União:

- *III) 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.*
- *VIII) os potenciais de energia hidráulica.*

Vale ressaltar aqui, que o Parágrafo Primeiro do Art. 20 da Constituição Federal assegurou, nos termos da lei, mecanismos de repartição de recursos decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, entre a União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios, em cujos territórios estejam localizadas instalações destinadas à produção de energia ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, bem como a órgãos da administração direta da União.

A distribuição mensal da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos pelo Setor Hidrelétrico, prevista na Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterada pela Lei nº 9.984, de 17 de junho de 2000 e pela Lei nº 9.993, de 24 de julho de 2000, é realizada da seguinte forma:

I – quarenta e cinco por cento aos Estados;

II - quarenta e cinco por cento aos Municípios;

III - três por cento ao Ministério do Meio Ambiente;

IV - três por cento ao Ministério de Minas e Energia;

V – quatro por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991.

O Art.º 4, da mesma lei, determina que os recursos destinados ao Ministério do Meio Ambiente (três por cento), deverão ser empregados na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Este é um dos primeiros mecanismos de descentralização de recursos financeiros vinculados a recursos hídricos. Entretanto, ainda não existe uma ampla discussão entre os entes federados sobre a aplicação integrada destes recursos na gestão das águas, uma vez que não existe vinculação legal para a aplicação dos recursos por parte dos estados e municípios.

Ademais, a Lei nº 9.984, de 17 de junho de 2000, estabeleceu o percentual adicional de 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) do valor da energia produzida serão também destinados ao MMA(se vc quiser citar de fato a ANA vc deve fazer referencia ao decreto 3692 de 19/12/00 , inciso XII do artigo 15 para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

Este valor é reconhecido enquanto pagamento ou cobrança????????? pelo uso da água, existindo neste caso, uma situação a ser amplamente analisada, tendo em vista, que este adicional foi previsto na lei acima citada, como forma de garantir, recursos financeiros para a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, sem os quais a mesma não seria criada.

Entretanto, sendo este recurso enquadrado enquanto cobrança pelo uso da água, e, devidamente recolhido aos cofres da União, independente da dominialidade das Unidades geradoras, (pois, todas as usinas produtoras de energia recolhem aos cofres público federais, independente da origem, ou seja, de rios de domínio estadual, ou de rios de domínio federal), tem gerado diversas controvérsias institucionais e discussões calorosas sobre o tema.

Alguns autores e mesmo diversos membros da Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso da Água, entendem esta questão, como confisco, por parte da União, ou seja, quebra do pacto federativo estabelecido. Uma vez que não está sendo repassado aos respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas ou mesmo aos Estados, os recursos decorrentes da cobrança pelo uso da água no setor elétrico.

Vale destacar que até o momento, somente o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina, manifestou-se, através de Resoluções, encaminhadas ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que se encontram em análise.

Por último, esta questão deverá ser explicitada e amplamente discutida, no âmbito da Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso da Água – CTCOB, do CNRH do Governo Federal e dos demais interessados, objetivando apontar uma solução que não inviabilize as ações dos órgãos federais responsáveis pela gestão das águas, e estabelecer condições aos Comitês de Bacias de operarem o seus sistemas de gestão.

Ainda sobre a distribuição constitucional dos bens, o Art. 26 da CF/88, estabeleceu, aos estados, a dominialidade de recursos hídricos:

- *1) as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.*

O domínio dos estados sobre os recursos hídricos foi expandido, conforme aponta Tomanik (2002;50). *“Foi assim consideravelmente ampliado o domínio hídrico daqueles, que passaram a ter incluídos entre seus bens as águas subterrâneas, antes sem titular definido.”*

Entretanto, a CF ressalvou do domínio dos estados, as águas que se encontram em depósitos decorrentes de obras da União, que na visão do Prof. Cid Tomanik, (op.cit)

“além de ser vaga, por não estabelecer quem deteria tal domínio estabelece desnecessária fragmentação do domínio hídrico estadual, uma vez que os titulares de tais reservatórios já dispunham do uso especial dessas águas, outorgado pela União, em caso de produção de energia elétrica, e pelo Estado, nos demais.”

No tocante às competências, a Constituição Federal de 1988, seguindo o regime federativo trino, estabeleceu regras de repartição das atribuições executivas e legislativas entre os entes da federação, as quais são classificadas por privativas, concorrentes e comuns.

Para o presente trabalho, entende-se por competências *“(...) o poder de ação e atuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos.”* (Canotilho, in Graf, 2000;31)

O Art. 21, da Carta Magna, estabeleceu competências executivas privativas à União, tais como:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

Portanto, cabe a União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, ou seja, um sistema que incorpore em seu bojo, as perspectivas e características de uma nação federada como o Brasil.

Desta forma, o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos deverá refletir o “modus operanti” de todos os entes da federação, devendo ser implementado em articulação com os mesmos. Entretanto, vale ressaltar que os estados, na implementação de seus sistemas, deverão observar as disposições do sistema nacional em conformidade com o ordenamento constitucional, detalhado a seguir.

Quanto às competências legislativas privativas da União, o Art. 22, a CF/88, enumerou-as de forma taxativa, no qual pode ser destacado o item IV – águas e energia.

Porém, vale destacar que a competência privativa da União de legislar sobre águas deve ser entendida como a possibilidade de criar o direito sobre águas, e nunca de forma restritiva, uma vez que os Estados têm o poder-dever de gerir suas águas, o que demanda uma ação efetiva de regulamentação de procedimentos administrativos a serem estabelecidos.

Não seria oportuno comentar alguma coisa sobre o federal e nacional

Ademais, o Parágrafo único do mesmo artigo, estabelece uma ressalva, no qual prevê a possibilidade da União, através de Lei Complementar, autorizar aos Estados a Legislar sobre questões específicas, considerado de domínio privativo.

No caso dos recursos hídricos, a União, ainda não realizou esta delegação de competências para os Estados.

No âmbito das competências legislativas concorrentes, inseridas no artº 24, da CF/88, existem outras matérias afetas aos recursos hídricos, que podem ser regulamentadas pela União, Estados e Distrito Federal, tais como do inciso VI – *Florestas, caça, pesca, fauna, proteção do meio ambiente e controle da poluição*, VIII – *responsabilidade por dano ao meio ambiente (...)*, XII – *proteção e defesa da saúde*.

Assim, pode-se perceber que a competência legislativa concorrente não é sobre os bens específicos de cada ente, mas sim, sobre os bens de interesse coletivo, de toda a sociedade, o que possibilita a regulamentação complementar às questões de recursos hídricos.

A possibilidade da União de legislar no âmbito das competências concorrentes está restrita a edição de normas gerais, as quais podem ser suplementadas pelos Estados, e nos casos onde inexistam normas gerais editadas pela União, os Estados podem exercer a sua competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades. (Tomanik, 2002, 49)

IMPORTANTÍSSIMO EU NÃO SABIA DESTE DETALHE

Para compreender este ordenamento jurídico em questão, é importante definir o que consistem as normas gerais, as quais podem ser entendidas como;

“declarações principiológicas que cabe à União editar, devendo restringir-se ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados em suas legislações, de modo que possam ser aplicadas às situações concretas a que se destinam.” (Moreira Neto, in Graf, 2000,33)

Corroborando com o disposto sobre competências concorrentes, ressalta-se que existe um amplo consenso no sentido de que, existindo normas federais e normas estaduais conflitantes, prevalecem as normas da União, suspendendo a eficácia da lei estadual, naquilo que for objeto do conflito. Vale ressaltar que este consenso é decorrente da prevalência do interesse nacional sobre o interesse dos estados membros.

Portanto, esta afirmativa confirma o conceito de que as legislações de recursos hídricos dos estados devem estar em sintonia com a legislação federal, cabendo, ao legislador descentralizado, a possibilidade de editar normas específicas e administrativas no tocante aos seus interesses.

Os Estados por sua vez, possuem competência exclusiva para legislar sobre tudo aquilo o que não for de competência privativa da União ou dos Municípios, isto porque a sua competência é residual enquanto dos outros dois entes federados é expressa.

Por último, aos municípios a CF/88, estabeleceu no Art. 30, a competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como legislar sobre assuntos de interesse local e de forma suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual.

No âmbito das competências comuns, a CF/88, em seu art. 23, estabeleceu jurisdição executiva comuns a todos os entes da federação, não envolvendo o poder de legislar, mas voltada às atividades e ações de implementação.

Nesse artigo estão inseridas outras competências que também estão relacionadas com recursos hídricos, tais como: VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; IX – promover programas de construção de moradias e a melhorias das

condições habitacionais e de saneamento básico; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Estas atribuições de responsabilidade comum a todos os entes federados determinam competências que são complementares e imprescindíveis para a gestão ambiental da água, enquanto um bem natural, possibilitando a integração e articulação dos entes na gestão das águas.

Por último, o parágrafo único do art.º 23, estabelece que legislação complementar fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, objetivando a execução das tarefas acima relacionadas.

Percebe-se assim, que o ordenamento constitucional, que no tocante ao bem água, enquanto elemento natural, ou como bem econômico, adotou uma perspectiva centralizadora para o seu tratamento, uma visão divergente dos princípios de descentralização presente em seu bojo.

Mas por outro lado, determina competências voltadas à gestão das águas, enquanto elemento natural, para todos os entes da federação, o que impõe a necessidade de articulação dos mesmos em prol da gestão desse bem, devido inclusive as suas características e especificidades, as quais extrapolam os limites territoriais de cada ente, ou seja, as ações ambientais devem ser realizadas por todos os entes federados, observando as características ambientais e ecológicas, transpondo as fronteiras geopolíticas de divisão do território em nosso país.

Desta forma no próximo tópico será abordada a legislação federal de recursos hídricos, ou seja, a Lei n.º 9.433 de 08 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, uma vez que é de que como aponta Graf:

“Com relação aos recursos hídricos, portanto, por competir à União legislar privativamente sobre águas – cabe aos Estados e Municípios unicamente, em razão da edição da Lei n.º 9.433, a gestão descentralizada dos recursos hídricos, por mera delegação. Se a União pretendesse gerir sozinha tal sistema, teria respaldo constitucional para tanto. Mas optou por um sistema que congrega centralização legislativa e gestão descentralizada e participativa, que pressupõe uma articulação eficiente entre todos os integrantes desse sistema.” (Graf, 2000,36)

3. OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A nova legislação de recursos hídricos, a lei n.º 9.433, está baseada em seis princípios que representam o ponto de partida para a implementação da Política de gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil, de forma descentralizada e participativa, que em seu conjunto, objetivam o controle social e a racionalidade na utilização desses recursos.

O primeiro princípio estabelece a água enquanto um bem de domínio público, ou seja, a propriedade deste bem é da União é dos Estados, não existindo água privada. Para o direito administrativo brasileiro, o gerenciamento dos recursos hídricos é uma atribuição típica de Estado e o seu uso, ou melhor, a sua propriedade, não é passível de alienação, tendo os recursos hídricos dois titulares da dominialidade, os Estados e a União.

Esse entendimento esclareça o papel do instrumento da outorga pelo uso da água, cujo título é um instrumento jurídico precário, podendo ser suspenso pelo regulador, em decorrência de variações negativas no regime pluviométrico, a favor de outros usos prioritários, tais como o consumo humano e a dessedentação de animais, entre outros, conforme o Plano de Bacias (Lanna, 1999, p. 99).

O segundo princípio estabelece que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Portanto, passível de ter atribuído a si um valor, observados os preceitos constitucionais, a partir dos quais a água é tida como um bem público não transacionável em mercado, e os preceitos ambientais e ecológicos que referenciam um valor não contabilizado nos mecanismos de preço determinados pela economia neoclássica.

O art. 19 da Lei n.º 9.433, estabelece que a cobrança pelo uso água objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; o que significa adotar uma visão de eficiência econômica para a gestão das águas, adotando o custo marginal da água como referência;

II - incentivar a racionalização do uso da água, o qual consiste em estabelecer o acordo social em torno de seu valor, devidamente discutido no âmbito do comitê de bacia;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contempladas nos planos de recursos hídricos; o que consiste em adotar uma visão financeira para estabelecer o valor da água, ou seja, cria um fundo para atingir as metas previstas nos respectivos planos de bacia.

O terceiro princípio estabelece que, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais. Nada mais justo e humanitário. Mas demonstra que existem prioridades pelo uso da água distanciados dos mecanismos de mercado, para o qual seria necessária a institucionalização de compensações em caso de revogação de outorga, o que não previsto em lei.

O quarto princípio determina que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas. O objetivo é implementar o conceito de

isonomia, assegurando a todos os setores/usuários de recursos hídricos condições igualitárias de acesso ao bem.

Compreendendo a gestão descentralizada e participativa, com limites geográficos de planejamento e ação determinados, tende-se à incorporação de processos de negociação das prioridades estabelecidas no sistema. Assim, o modelo institucional deverá abrigar as demandas regionais, incorporando os atores sociais envolvidos, as diversas visões e interesses sobre o tema, bem como propiciando a salvaguardas ecológicas nas respectivas Bacias Hidrográficas.

O quinto princípio define a bacia hidrográfica como a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação dos entes integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Este princípio delimita uma área de abrangência da política pública de recursos hídricos, facilita o seu planejamento, a sua implementação e a avaliação dos resultados. Ademais, a delimitação geográfica incentiva à descentralização e a integração de políticas.

Neste contexto o conceito de Bacia Hidrográfica pode ser entendido como sendo

uma área de captação natural da água da precipitação que faz convergir os escoamentos para um único ponto de saída, seu exutório. A bacia hidrográfica compõe-se basicamente de um conjunto de superfícies vertentes e de uma rede de drenagem formada por cursos de água que confluem até um leito único no exutório. A bacia hidrográfica pode ser considerada um sistema físico onde a entrada é o volume de água precipitado e a saída é o volume de água escoado pelo exutório, considerando-se como perdas intermediárias os volumes evaporados e transpirados e também infiltrados profundamente (Bóson & Assis, 1999, p. 24).

O termo bacia hidrográfica define um espaço geográfico associado ao recurso água, induzindo o planejamento sobre um território delimitado, passível de influências locais, regionais e nacionais na sua execução.

Ademais, a idéia de um espaço territorial para ocupação e articulação das políticas públicas setoriais, ou seja, para o ordenamento territorial, consiste *“Em um processo que visa adequar a organização e utilização do território, tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável das diferentes regiões que o compõem”* (Domingues, 2003, p. 326), demandando uma organização dos diversos entes federados em torno de uma perspectiva regional.

Portanto, esta determinação legal condiz com um processo de descentralização horizontal e vertical e vice e versa, envolvendo várias entidades em diversas instâncias, estabelecendo assim, redes de intercambio, de parcerias.

Neste contexto, também será esclarecedor definir o que seja o gerenciamento de bacia hidrográfica, para que se tenha a dimensão do campo de atuação, com as diversas interfaces atuando no mesmo espaço regional. De acordo com Lanna (1994, p. 45),

Gerenciamento de Bacia Hidrográfica é um processo de negociação social fundamentado em conhecimentos científicos e tecnológicos, que visa à compatibilização das demandas e das oportunidades de desenvolvimento da sociedade com a capacidade de suporte do ambiente na unidade espacial de intervenção de bacia hidrográfica, considerando horizontes de planejamento de longo prazo.

A negociação social apontada anteriormente estabelece uma relação de negociação política, econômica, social e ambiental, entre os diversos setores regionais, inseridos no âmbito dos Comitês de Bacias.

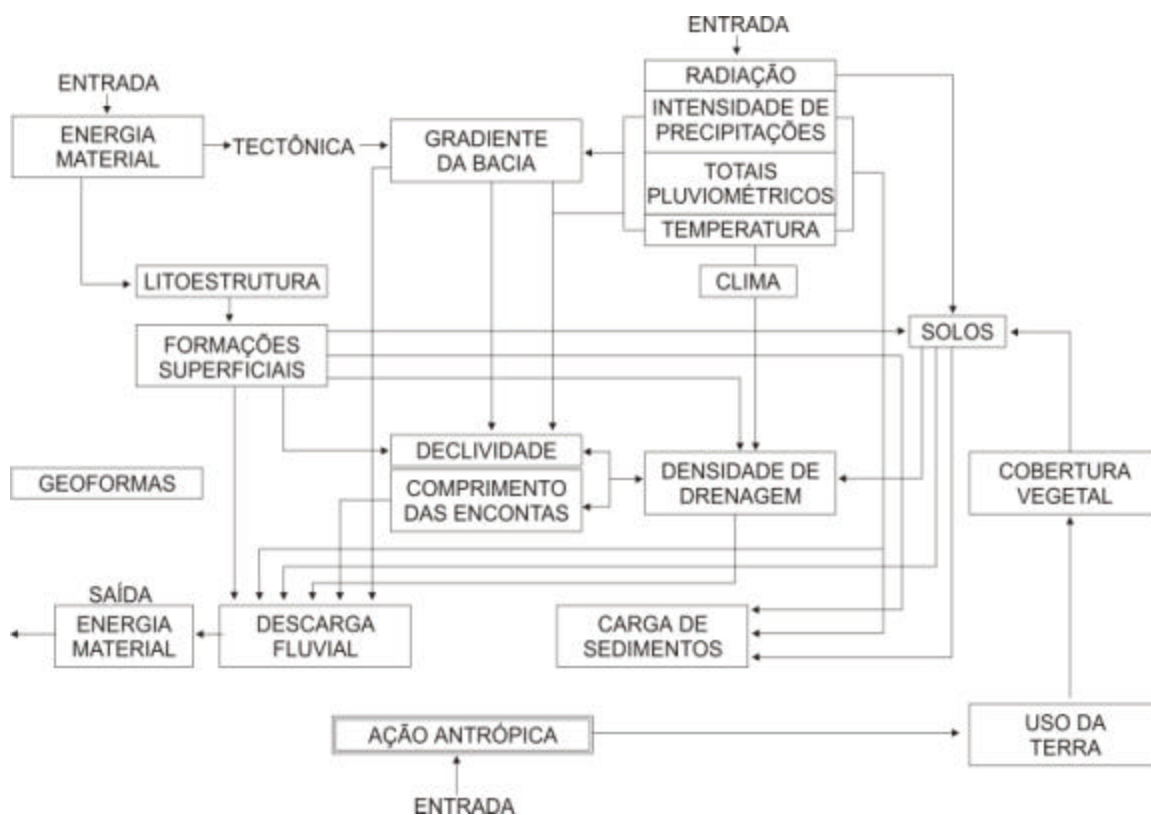
Um outro fator importante sobre a perspectiva das bacias hidrográficas consiste na sua adequação ao conceito de capacidade de suporte e de escala ambiental determinando uma relação de respeito e de sustentabilidade no espaço regional. No mesmo sentido, ganha força a idéia de sustentabilidade ambiental a partir da definição espacial das bacias hidrográficas enquanto *locus* da ação antrópica do homem e de balizador de tal procedimento.

Desta forma, é útil ressaltar o trabalho desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas (2000, pp. 40-42) que constrói uma relação integrada entre os demais recursos naturais com o ciclo hidrológico, afirmando que o relevo e os materiais superficiais e a cobertura vegetal representam os princípios controladores dos mecanismos hidrológicos, seguindo os caminhos da água, seja escoando na superfície, evaporando-se ou infiltrando-se. Existe uma integração do meio (as declividades, encostas, relevo em geral) com os fluxos de energia consumidos, transmitidos e circulantes no ambiente por meio de processo morfodinâmicos.

Assim, percebe-se que as bacias hidrográficas são sistemas abertos¹, decorrente da dinâmica das interações água/relevo/solo/cobertura vegetal, conforme pode ser visualizado na Figura 1, apresentada a seguir:

¹ A concepção de bacia hidrográfica como um sistema também é compartilhada por Boson & Assis (1999, p. 30).

FIGURA 1 – Fluxo de Energia de Bacias Hidrográficas



Fonte: FGV (2000, p. 42)

As inter-relações demonstradas na figura anterior foram estabelecidas a partir do conhecimento do potencial hidrológico e dos estados de conservação e de depleção dos recursos hídricos em decorrência de fatores naturais e antrópicos que conduzem a dinâmica dos sistemas ambientais configurados nas bacias hidrográficas (FGV, 2000, p. 41).

Assim, a inter-relação entre a dinâmica da bacia hidrográfica como território de planejamento é compatível com a idéia de capacidade de suporte e de escalas. Tal afirmativa é confirmada por Boson & Assis (1999, pp. 31-32), para quem

o processo de gerenciamento dos recursos hídricos consiste, basicamente, no desenvolvimento e aplicação de processo de conciliação dos objetivos sociais de desenvolvimento econômico e de preservação do quadro ambiental,

compatibilizando as demandas e oportunidades de desenvolvimento da sociedade com a capacidade de suporte do ambiente na unidade espacial da bacia hidrográfica.

Portanto, conclui-se que devido às características ambientais e espaciais das bacias hidrográficas, bem como de seu gerenciamento, ocorre uma relação intrínseca entre as competências concorrentes e comuns dos entes federados com a gestão das águas, a qual não poderão ser entendidas de forma isolada, uma vez que somente terão êxito as ações integradas em prol da bacia hidrográfica.

Ademais, vale ressaltar que os recursos hídricos não devem ser compreendidos enquanto bens difusos, sem uma dominialidade pré-estabelecida, mas sim com diversas interfaces ante a questão ambiental.

O sexto princípio estabelece que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil (comunidades)².

Este princípio pode ser abordado de duas formas, sendo a primeira referente à ação política de se estabelecer os princípios da descentralização, de transferir ao povo o seu poder, ou seja, tudo quanto pode ser decidido em níveis hierárquicos mais baixos de governo não será resolvido por níveis mais altos dessa hierarquia.

Uma outra visão desta descentralização refere-se a um modelo institucional de gestão que assegure o compartilhamento do processo decisório, ou seja, que assegure os mecanismos da descentralização, incluindo nestes, ações de estruturação dos entes, e possibilidade de influência na agenda política do sistema.

² Uma discussão sobre o processo participativo pode ser encontrado em Boson & Assis (1999, pp. 7-17)

Esta concepção de descentralização pode ser compreendida, conforme discutido em IGAM (2002, p. 13), do seguinte modo:

Na gestão de recursos hídricos, a descentralização está na decisão e na atuação local, de tudo aquilo que pode ser no próprio local decidido, a partir de estruturas locais autônomas, técnica e administrativamente, inseridas num sistema integrado, e desde que as decisões e ações estejam de acordo com regras gerais, estabelecidas para a integração de todo o sistema, a partir de estruturas de coordenação centralizadas.

Ademais, a doutrina do Direito Administrativo Brasileiro adota a descentralização como um procedimento jurídico-administrativo de *atribuir a outrem poderes da administração*, (Lopes, 2003,713) ou na visão de Di Pietro (2003,349) “*Descentralização é a distribuição de competências de uma pessoa para outra pessoa, física ou jurídica.*”

Assim, a descentralização pressupõe a transferência de competências de um ente para outro, com o objetivo de proporcionar eficácia na gestão dos recursos hídricos.

Esta visão determina a adoção, pela União, de um posicionamento estratégico, voltado para as grandes questões nacionais, para o macro-planejamento, delegando as ações operacionais às entidades descentralizadas, conforme apontado por Canali, (2002, p. 133)

Um passo significativo nesta direção poderia ser o de se considerar como atribuição da união, em matéria de gerenciamento de recursos hídricos, apenas aquilo que se enquadrasse no rol de atribuições definido pelo federalismo clássico, ou seja, o que diz respeito aos interesses nacionais em face de outras nações, e, no âmbito interno, ao papel de articulação, mediação, e, ainda, definição de grandes linhas de políticas públicas, como, por exemplo, no caso

presente, a Política Nacional de Recursos Hídricos, sustentadas pela prerrogativa constitucional da união de legislar sobre a matéria.

Portanto, pode-se concluir que “A descentralização não é simplesmente a municipalização ou estadualização. A descentralização é, na verdade, um novo modelo participativo de alianças e parcerias com a comunidade, com a comunidade organizada, a sociedade civil e os empresários” (Camargo, 1995,13), estabelecido pela criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

3.2 Objetivos e Diretrizes da Gestão

Os objetivos da política de recursos hídricos estabelecem as metas a serem atingidas, determinam indicadores de análise de efetividade da política e proporcionam condições de reformulação em casos de desvios de rotas.

O principal objetivo dessa política de recursos hídricos é garantir que a água seja um bem assegurado, no sentido de estar disponível em quantidade e qualidade adequada para os respectivos usos, bem como salvaguardados para a utilização das futuras gerações.

Ademais, a legislação prevê outros objetivos para a Política Nacional de Recursos Hídricos, tais como a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável, e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais. Neste sentido foram adotados critérios de gestão dos recursos hídricos que objetivam o controle e a racionalidade na utilização desses recursos (MMA, 2002, p. 23).

As diretrizes de ação são os meios a serem utilizados para implementar os objetivos propostos. Elas são descritas a seguir: a) a gestão sistemática dos

recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; b) a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; c) a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; d) a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; e) a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; f) a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras, e por último, há determinação de que a União articule-se com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum (MMA, 2002, p. 23).

Estas diretrizes apontam para formas de integração das políticas de recursos hídricos com outras áreas, entre os entes federados e demais entes afins, nas perspectivas horizontais e verticais, bem como a inserção dos recursos hídricos na dimensão ambiental da água. A primeira refere-se à integração da política dentro da mesma esfera de poder, ou seja, à articulação intragovernamental das políticas públicas, em especial aquelas de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo, de meio ambiente, de energia e de irrigação.

A segunda forma de integração consiste na articulação intergovernamental, entre as três esferas de poder (federal, estadual e municipal), mantendo-se as respectivas atribuições gerais, mas com delegação de competência. Dado o exposto à idéia de um sistema federado de gestão das políticas públicas de recursos hídricos passa a ter uma conotação forte neste modelo novo.

3.2 O instrumento da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos tem como objetivo reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar

a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

O primeiro objetivo da lei prevê o reconhecimento da água como um bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, consiste na determinação que a água é um recurso natural finito, portanto, sendo necessária a adoção de mecanismos que busquem explicitar a sua importância, através de mecanismos de valoração, conforme apontado no tópico anterior.

A adoção de princípios de racionalização dos usos a partir do estabelecimento de critérios econômicos consiste na busca de mecanismos que induzam aos diversos setores do processo produtivo e aos demais usuários regras que possibilitem convivências, ou seja, o uso múltiplo dos recursos, bem como a incorporação de mecanismos que têm o objetivo de preservar o meio através da redução do consumo consultivo ou não da água.

Incentivar a racionalização do uso da água, o qual consiste em estabelecer o acordo social em torno de seu valor, devidamente discutido no âmbito dos comitês de bacia é a base deste fundamento.

Neste sentido, Santos (2000, p. 83) aponta que;

O objetivo a ser alcançado com a implementação da cobrança pelo uso e poluição das águas no Brasil é o garantir aos usuários de mananciais o uso eficiente do recurso, funcionando como um elemento educativo, visando combater o desperdício e garantindo um padrão aceitável de conservação da água.

O último fundamento da cobrança pelo uso da água é contemplado, uma vez que a base de arrecadação da cobrança pelo uso da água tem tido como meta a obtenção de recursos financeiros para o financiamento de planos de investimentos previstos para as bacias, conforme afirma Lanna (2001, p. 65): “O objetivo da cobrança é meramente financeiro, voltado a recuperar parte dos investimentos realizados ou a gerar algum recurso para investimentos na bacia”.

Portanto, a incorporação dos preceitos de desenvolvimento sustentável nas suas três vertentes principais: desenvolvimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico, no estabelecimento do valor a ser atribuído à água se faz necessário para assegurar a sustentabilidade ambiental desse recurso.

Por outro lado, a implementação da cobrança pelo uso da água como instrumento econômico de gestão dos recursos hídricos, fundamenta-se nos itens descritos a seguir.

O primeiro consiste na adoção dos princípios estabelecidos a partir da Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente de janeiro de 1992, ocorrida em Dublin, conforme relatado anteriormente, cujas diretrizes finais propunham a adoção de instrumentos econômicos e a incorporação de preceitos participativos na gestão da água. Conclusão semelhante é obtida por Pereira (2002, p. 22), para quem “As recentes legislações brasileiras que tratam dos recursos hídricos, em harmonia com o disposto na Agenda 21 e com os princípios de Dublin, situaram a água como um bem econômico e social”.

Uma outra base conceitual da adoção da cobrança enquanto instrumento econômico de gestão da água consiste na necessidade de previsão de recursos financeiros para a sustentabilidade do SINGERH, uma vez que a legislação nacional de recursos hídricos destinou o percentual de sete e meio por cento do

montante arrecadado para custear a implantação e as despesas de manutenção dos entes integrantes do Sistema de Gestão das Águas.

Tal afirmativa é também confirmada por Boson & Assis (1999, p. 42), para quem “A cobrança pelo uso da água é o suporte financeiro do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos preconizado na Lei 9.433/97 e base fundamental para a garantia da independência decisória dos Comitês”³.

Entretanto, esta questão, precisa ser detalhada, uma vez que existe a indicação que os recursos da cobrança, não será suficiente para garantir a manutenção dos sistemas descentralizados de gestão, exceto se forem adotadas as perspectivas financeiras em detrimento daquelas econômicas e educativas, no estabelecido do valor a ser cobrado em cada bacia hidrográfica.

Por último, conforme discutido anteriormente, verifica-se a determinação constitucional que estabelece a água enquanto um bem público, pertencente à União e aos Estados, pessoas jurídicas de direito público, determinada conforme a sua localização. Dessa forma as águas públicas são consideradas bem inalienável, sendo permitido somente o uso, o qual é controlado por intermédio do instrumento da outorga (Pompeu, 2000, pp. 41-53).

Dessa forma, os pressupostos para a adoção da via de mercado neste momento não podem ser cumpridos, devido à inalienabilidade constitucional dos bens públicos, e também pela precariedade jurídica dos instrumentos de controle, ou

³ Vale salientar que a experiência efetiva da cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos no Brasil ainda é muito incipiente, inclusive pelo pouco tempo de vigência da lei. Até o momento, somente ocorreram três experiências de cobrança, uma no Estado do Paraná, outra no Estado de Ceará e a experiência do Rio Paraíba do Sul. Portanto, não é possível confirmar, neste momento, o pressuposto em questão.

seja, da outorga, os quais dificultam a adoção desse mecanismo (Margulis, 2002, p. 8).

Ademais, conforme aponta Thame (2002, p. 11), a determinação da água enquanto um bem público motivou a sua incorporação na gestão ambiental, tornado, assim, necessária a observância dos parâmetros de emissão de poluentes previstos na legislação ambiental. Assim, também a adoção de mecanismos de mercado para o controle da poluição torna-se restrito devido aos preceitos legais estabelecidos para a emissão de carga poluidora nos corpos d'água.

A “lei das águas”, que estabelece as normas para a gestão dos recursos hídricos, regulamentou os procedimentos para a implementação desse mecanismo de gestão, os quais consistem de orientações a serem observadas na construção de processo de gestão. O primeiro condicionante para a cobrança determina que somente serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga, sendo que para a fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos, devem ser observados, dentre outros, os seguintes critérios: a) nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação; b) 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 afluentes.

Os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos nos rios de domínio da União deverão ser propostos pelas Agências de Águas, ou na sua falta pela ANA, aos respectivos Comitês de Bacia, os quais deverão averiguar e aprovar os mecanismos de cobrança e submete-los, posteriormente, ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para aprovação.

Por sua vez, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos poderá solicitar à Agência Nacional de Águas, se entender pertinente, a elaboração de estudos técnicos objetivando a tomada de decisão. A arrecadação dos recursos financeiros oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos nas bacias de rios federais compete à Agência Nacional de Águas, mas existe o interesse que ocorra a delegação⁴ às Agências de Água (de bacias), observado o âmbito de atuação.

A gestão dos recursos oriundos da cobrança deverá ser realizada pela ANA, conforme estabelecido na Lei n.º 9.884/2000, que criou a Agência, a qual detém a competência legal de arrecadar, distribuir e aplicar as receitas auferidas por intermédio desse instrumento e deverá manter registros que permitam correlacionar as receitas com as bacias hidrográficas em que forem geradas, objetivando identificar a origem do recurso para que o mesmo possa ser aplicado prioritariamente na bacia hidrográfica geradora. (MMA, 2002, p.35)

O legislador estabeleceu ainda a segunda condicionante para a aplicação dos recursos da cobrança, que consiste na delimitação do espaço territorial, ou seja, definiu a Bacia Hidrográfica arrecadadora como prioritária na aplicação dos recursos por ela gerados.

Além dessas primeiras, outras duas condicionantes foram estabelecidas pelo legislador que determinou que os recursos da cobrança somente poderão ser utilizados: a) no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; b) no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Mendonça, 2002, p. 22).

⁴ A possibilidade de delegação esta em análise pelos órgãos federais, no que tange aos aspectos de legalidade.

Dessa forma, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos está vinculada aos dois condicionantes apresentados acima, limitando a possibilidade de aplicação em outros destinos que não naqueles citados anteriormente, sob a pena de desvio de finalidade. Esse condicionante determina que os recursos oriundos da cobrança somente deverão ser aplicados em atividades (estudos, programas, projetos e obras) previstas nos Planos de Recursos Hídricos.

Os Planos devem ser elaborados nas três esferas de competência (Nacional, Estadual e de Bacia), de forma participativa e integrada, envolvendo os Comitês e conselhos, devendo também ser compatível entre si, possibilitando a integração dos respectivos planejamentos.

A outra condicionante refere-se à forma de financiar os custos de implantação e de custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, os quais estão limitados a sete e meio por cento do total arrecado, cabendo ao CNRH regulamentar o assunto.

Uma outra condicionante prevista na Lei n.º 9.984 consiste na definição pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os respectivos comitês de bacia hidrográfica, das prioridades de aplicação dos recursos da cobrança. Essa determinação estabelece que mesmo previstas nos Planos de Recursos Hídricos, as prioridades de aplicação dos recursos da cobrança deverão ser apreciadas pelo CNRH em articulação com os respectivos Comitês.

Essa questão ainda está sendo discutida no âmbito do CNRH, mas direciona para a idéia de compatibilizar as receitas disponíveis em um horizonte temporal com as prioridades dos órgãos deliberativos da Política Nacional de Recursos Hídricos, ou seja, os Conselhos e os Comitês, compatibilizando a receita disponível com as

prioridades previstas tomando, assim, factível o plano de aplicação da bacia (Carvalho, 2003, 9).

Uma última condicionante foi estabelecida pelo legislador quando definiu a forma de aplicação dos recursos, a qual deverá ser descentralizada, por intermédio das Agências de águas, ou, na sua ausência, por outras entidades do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Mendonça, 2002, p. 36).

Desse modo, pode-se perceber que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos consiste em um instrumento de gestão integrado aos demais, conforme sugerem Boson & Assis (1999, p. 42):

Verifica-se que a tarefa de aplicação da cobrança não é tão simples como a primeira vista se apresenta, e, não está reduzida, como muitos acreditam, ao encontro de um algoritmo simplificador e generalista que estabeleça um valor econômico otimizado e assuma um referencial para o estabelecimento desse instrumento de gestão.

No mesmo sentido Pereira, (2002, p. 193) comenta que

A cobrança não deve ser vista como um instrumento de gestão isolado e capaz de resolver todas as questões relacionadas com o planejamento e gestão de recursos hídricos. A outorga de direitos de uso, o licenciamento ambiental e os planos de bacias aprovados pelos Comitês de Bacias são igualmente, ou talvez, mais importantes. Da mesma forma, o fomento a investimentos em gestão, em obras e serviços de interesse regional pode ser a forma mais eficaz de se melhorar a qualidade dos investimentos a serem aplicados.

Por fim, essa questão é ratificada por Barth (1996), apud Boson & Assis (1999, p. 42): cujos comentários foram proferidos antes mesmo da promulgação da lei de recursos hídricos. Segundo esse autor,

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos precisa ser vista em um contexto mais amplo que a relacione com outros instrumentos jurídicos como outorga de direitos de uso, licenciamento ambiental, sistema de informações, monitoramento, fiscalização, etc.

E ainda conforme o mesmo autor, “A implantação da cobrança, embora demande estudos específicos, tem de ser acompanhada de outras ações, envolvendo atividades de um conjunto bastante complexo”.

Neste contexto, tem-se que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos deverá ser um mecanismo acordado entre os usuários, no âmbito dos Comitês de Bacia, observados os preceitos de sustentabilidade ambiental, social e econômico.

3.2 O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

O arcabouço institucional do Sistema Nacional de Gestão de Recurso Hídricos - SINGREH, criado pela Lei n.º 9.433 e modificado pela Lei n.º 9.984, de julho de 2000, estabeleceu como agentes, atores colegiados e públicos das três esferas governamentais, sendo que para estes últimos, a legislação adotou uma perspectiva mais abrangente, ou seja, estão inseridos todos os órgãos cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, de forma direta (como os órgãos gestores de recursos hídricos), bem como aqueles que estão indiretamente vinculados, como caso dos órgãos ambientais estaduais.

O ordenamento jurídico em voga definiu também, os objetivos a serem atingidos pelos integrantes do SINGREH, dentre os quais são destacados: coordenar a gestão integrada das águas; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Estes objetivos determinam os rumos das ações dos entes do sistema, compatibilizando a gestão da água enquanto bem ambiental integrante de um sistema maior, com o bem econômico, ou seja, indutor do desenvolvimento e insumo no processo produtivo.

Ademais, estes objetivos compreendem ações amplas, que somente poderão ser atingidas, se e somente se, forem implementadas de forma articulada entre os diversos atores, tendo em vista, principalmente, as características ambientais da água, compreendida dentro da dimensão ecológica da bacia hidrográfica.

Portanto, um fator primordial na gestão dos recursos hídricos, consiste na pactuação e integração dos planejamentos, tanto nas três esferas de governo, quanto dos setoriais, articulando os interesses públicos, sociais e econômicos, resultando, portanto, na construção de planos e de políticas públicas que sejam capazes de promover o desenvolvimento sustentável com a preservação dos recursos hídricos.

O planejamento institucional em recursos hídricos consiste em planos de bacias, de cunho operacional, coordenado e aprovado pelos Comitês de Bacias, no planejamento estadual, que consiste em planos estratégicos de cada estado, os quais devem ser devidamente aprovados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e, finalmente, pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos, estabelecendo diretrizes e metas estratégicas para o país.

A Lei n.º 9.984 determinou ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, principal órgão colegiado do SINGREH, a competência para promover a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433,

Esta determinação é importante, pois deve orientar a ação do CNRH, para que o mesmo, seja o pivô do processo de articulação entre os diversos entes federados, bem como dos setores usuários, no que tange ao planejamento de recursos hídricos.

A mesma lógica também deverá ser seguida pelos Conselhos Estaduais, que são os órgãos máximos de decisão dos Sistemas Estaduais de Gestão, cabendo-lhes, em princípio, as mesmas funções do CNRH, resguardadas as especificidades originárias do seu nível hierárquico, dentro da estrutura federada.

Ainda neste sentido é imprescindível ressaltar o papel dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que conforme apontam Boson & Assis (1999, p. 34), são “parlamentos das águas”, como uma instância direta de grupos organizados de decisão no âmbito de cada bacia, instituídos para abrigar os processos participativos da gestão das águas, em uma esfera de negociação entre os interessados.

Neste sentido, os Comitês de bacias hidrográficas assumem um papel primordial na implementação da política de recursos hídricos no Brasil, pois se constituem no locus descentralizado para a discussão e tomada de decisão sobre questões de utilização das águas nas respectivas bacias, nos quais e por meio dos quais os diversos interesses em jogo pactuarão as metas regionais a serem atingidas, bem como as formas de convivência destes.

Portanto, pode-se concluir que os órgãos colegiados do SINGREH congregam o processo de descentralização da gestão, uma vez que se constituem nos fóruns de discussão e pactuação dos interesses, em torno de metas comuns para as Bacias, Estados e País.

As Agências de Água, também conhecidas como Agências de Bacias Hidrográficas são, do mesmo modo que os Conselhos, inovações trazidas pela lei, e são consideradas o braço executivo do sistema descentralizado de gestão, têm o objetivo e a função de proporcionar apoio logístico, técnico, operacional aos Comitês de Bacias.

Vale ressaltar ainda que a associação e a interdependência entre Comitês e Agências são fundamentais para a garantia da participação efetiva dos diversos usuários das águas, do poder público e da sociedade civil de uma bacia hidrográfica no processo decisório, e que o apoio técnico e a execução estarão a cargo das Agências que serão subordinadas àqueles, sem intermediações. Assim, dado ao exposto, a relação institucional entre Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de Águas consiste em um dos pilares principais da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme apontado por IGAM (2002, p.12)

Portanto, pode concluir que do entendimento e da capacidade da sociedade de se articular através desses órgãos colegiados, principalmente no que concerne a suas relações com os agentes implementadores da Política Nacional e Estadual, dependerá o sucesso ou o fracasso desse inovador modelo administrativo da Política de Recursos Hídricos.

Por último, a lei nº 9.433, estabelece, nos artigos 29 a31, diretrizes para a ação do poder público na gestão dos recursos hídricos, dentre as quais é destacada: “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”.

Esta determinação corrobora com o princípio democrático da gestão dos recursos hídricos, ou seja, ressalta a necessidade de se estabelecer procedimentos de cooperação entre os entes federados, cada qual na sua esfera de atuação, em prol da gestão dos recursos hídricos. Isso tanto pela sua característica de bem ambiental quanto por bem econômico.

4. O PACTO FEDERATIVO E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

No contexto da política nacional de águas é fundamental compreender a idéia de pacto federativo, quais as suas implicações na gestão dos recursos hídricos, uma vez que se relaciona diretamente com a forma de descentralização prevista na política bem como por ser um sistema nacional, envolvendo todos os demais atores institucionais. Assim, a questão é perguntar como poderá ocorrer a gestão descentralizada? Como proceder na implementação de um regime de cooperação entre os entes do Sistema.

A idéia de pacto federativo remete a duas questões fundamentais, a primeira referente à noção de negociação entre as partes envolvidas, sendo, portanto um “contrato” entre as partes, o que pressupõe atores capazes de implementá-los, ou melhor, de celebrá-los.

Assim, é importante ressaltar que as partes devem ser compreendidas enquanto instituições (inserida na idéia de entidades constituídas e consolidadas) e que sejam reconhecidas como tal, capazes de congregiar as delegações efetivas pelo poder central, ou mesmo pelos demais entes do SINGREH, no caso das políticas públicas de recursos hídricos.

A segunda questão consiste na idéia de negociação permanente entre os componentes do pacto, como o objetivo de negociar e renegociar as suas atribuições de forma a adequarem o pacto a nova realidade local e regional, uma vez que a lógica do sistema é dinâmica e não estática.

Entretanto os entes integrantes do SINGREH não apresentam as mesmas condições operacionais e políticas, por diversos fatores que não nos cabe aqui discutir, mas que influenciam diretamente no processo de descentralização da política de recursos hídricos.

Esta situação demanda ações no sentido de promover o fortalecimento institucional dos órgãos estaduais de recursos hídricos e dos respectivos entes colegiados, qualificando-os de forma a criar um ambiente condicional descentralizado para gestão das águas.

Ademais, o processo de descentralização incorpora os comitês de bacias hidrográficas e as respectivas agências de bacias. Entretanto, ainda de forma precária, pois até o presente momento não existe no Brasil, uma agência formada e atuante, ou de forma otimista, somente a agência do Rio Paraíba do Sul que em breve será implementada.

Para compreender como o processo de descentralização possa ocorrer de fato, vale destacar o pensamento de Fernando Abrúcio em torno da questão federativa, transpondo-o para o âmbito do pacto federativo em torno das águas, deverá incorporar na implementação da política nacional de recursos hídricos alguns pressupostos básicos para a sua efetividade, conforme a seguir,

O primeiro princípio versa sobre a necessidade de garantir a autonomia dos entes envolvidos no processo federativo, que no caso da gestão dos recursos hídricos, consiste, principalmente, no fortalecimento das estruturas estaduais de gestão, na

consolidação dos entes colegiados do SINGREH, conselhos estaduais e dos comitês, bem como das respectivas agências de bacias.

Esta afirmativa parece óbvia demais, entretanto, sem os outros entes do SINGREH, não será possível a implementação do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, de forma descentralizada e participativa. A incompreensão de tal afirmativa resultará na concentração de poder pelos entes federados, ou seja, pela União e Estados.

É importante lembrar que a nossa federação iniciou-se pelo estado centralizado, para após a Proclamação da República torna-se uma unidade federada, com membros autônomos. Este processo histórico traz em seu bojo resquícios de uma cultura centralizadora, que ocasionalmente volta à baila para a nossa surpresa.

Uma outra questão consiste no reconhecimento do real papel dos conselhos e comitês enquanto entidades colegiadas representativas, pois exercem funções consultivas, deliberativas e integradoras, principalmente frente às demais políticas públicas que envolvem direta ou indiretamente, recursos hídricos.

Um dos pressupostos da independência das instituições é autonomia financeira, para implementar seus projetos e atribuições, sendo que, a cobrança pelo uso da água deverá exercer este papel, entretanto, a mesma, somente poderá ser implementada após o cumprimento de alguns pressupostos previstos na própria política, tais como o cadastro de usuários realizado, o plano de bacia elaborado, um sistema de outorga implementado.

Porém, para a execução destas ações se faz necessário recursos financeiros para tal, os quais são, normalmente, arcados pelo poder público federal ou estadual, o que limita a autonomia plena das entidades descentralizadas.

Este dilema deverá ser objeto de análise por parte da Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso da Água – CTCOB, pois poderá resultar em novos acordos entre os entes federados e as entidades descentralizadas, ou mesmo a revisão do processo de financiamento previsto na legislação.

Por último, também deverá ser necessário definir claramente as competências de cada entidade do SINGREH, restringido a possibilidade de ocorrer sobreposição de ações, ou mesmo, ingerências sobre as ações de outros entes, principalmente no que tange os comitês de bacias e as agências de águas, que têm o cunho de ação regional.

O segundo princípio consiste na interdependência, ou seja, como garantir que os diversos atores envolvidos celebrem os diversos pactos regionais em torno da gestão das águas nas bacias hidrográficas, condição sine qua non, uma vez que garantir a autonomia dos entes é a efetiva repartição de competências é fundamental para a otimização das ações em prol da efetividade do gerenciamento das águas.

Para tanto, os entes federados, devem exercer um papel estratégico neste sistema, estabelecendo a delegação de competências, através da celebração de contratos de gestão, ou outro mecanismo jurídico competente, nas questões operacionais, tais como a gestão dos recursos hídricos de domínio da União, concentrado seu raio de ação no macro-planejamento e nas ações estratégicas para a nação. O mesmo poderá ser implementado pelos estados, sobre as águas de seu domínio.

Entretanto, conforme dito anteriormente, esta ação não poderá ocorrer de forma irresponsável, ocasionando um colapso no sistema, mas deverá ocorrer de forma coordenada, com transferência de recursos, estabelecimento de competências claras e a abertura de canais de negociação constante, ou seja, pautada na idéia de “descentralização com centralidade” elaborada por Aspásia Camargo.

O terceiro elemento importante para a consolidação do pacto federativo é a idéia republicana, pautada no controle social sobre as ações do estado, ou seja, na construção da idéia de coisa pública. Estabelecer mecanismos propicia o equilíbrio de forças entre os diversos atores, corrigindo possíveis desvios de rumos.

Atender tal hipótese deverá ser através da consolidação dos entes colegiados do SINGREH, tais como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas em funcionamento e atuantes, que são constituídos de forma tripartite.

Ainda neste sentido, duas questões merecem destaque, a primeira consiste na discussão sobre a composição dos comitês e conselhos, que é tripartite, mas que algumas vezes ocorre à supremacia do poder público sobre os demais integrantes, restringindo o controle social.

A outra questão refere-se a representatividade neste fóruns, sendo importante, compreender melhor este mecanismo, com o objetivo a averiguar se os diversos setores estão efetivamente representados, e como é exercida a representação.

O quarto é último princípio consiste na criação de mecanismo que visem responder a questões de subsidiariedade, ou seja, promover a compensação das desigualdades entre os diversos entes. A implementação desta ação é fundamental para garantir condições mínimas de efetividade da política, pois a tendência concentradora, por aqueles em melhores condições, é uma realidade que poderá colocar em risco todo o sistema.

A Lei das águas prevê que os recursos decorrentes da cobrança pelo uso da água sejam aplicados “prioritariamente” nas bacias hidrográficas de origem, ressaltando que existe um amplo consenso entre aqueles que participam do sistema que a aplicação dos recursos deverá ser integralmente revertidas nas bacias originárias.

Entretanto, a vinculação integral de receitas, restringe a possibilidade de atender ao disposto neste princípio, devido, a grave situação fiscal em que os governos atravessam, tendo em vista diversas políticas macroeconômicas realizadas no passado, mas cujos efeitos estarão presente por mais algumas décadas.

Portanto, pensar em outras fontes de recursos para o custeio e investimento no setor e para minimizar as desigualdades entre os entes do sistema de gestão é fundamental para atingir ao pressuposto estabelecido.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir das observações apontadas acima é imprescindível estabelecer procedimentos básicos para a implementação da política nacional de recursos hídricos tendo como base a descentralização e a participação social no processo de gestão.

Para tanto, é fundamental a abertura de canais de negociação entre os partícipes do sistema, garantido assim, as condições política e técnicas para que o processo de negociação ocorra, descentralizando as atribuições de forma responsável e concisa.

A negociação deverá ter como fundamento os princípios da gestão dos recursos hídricos, destacando as orientações para a descentralização, aos comitês de bacias, e aos órgãos gestores estaduais dos princípios das ações de gestão específica.

Este é um grande papel do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que neste processo poderá assumir um papel de vanguarda na negociação entre os diversos envolvidos, pactuando seus interesses.

Mas para tanto, é imprescindível a consolidação dos entes do SINGREH, com destaque especial para os Comitês de Bacias e para os Conselhos de Recursos Hídricos, que também devem exercer a função precípua de controle social do governo, previsto em nosso sistema republicano.

Ademais, na implementação da cobrança nas bacias hidrográficas, é importante a integração, dos diversos atores envolvidos, em particular entre a União e os Estados, que deverão implementá-la em conjunto, tendo em vista a necessidade de integração deste processo.

O financiamento do sistema de gerenciamento de recursos hídricos é um ponto crucial a ser enfrentado, tendo em vista que a cobrança pelo uso da água, não se constitui enquanto fonte de receita capaz de garantir a implementação do sistema e gerar a sua sustentabilidade, tanto pelo aspecto operacional quanto pelo conceitual.

Para tanto, é importante que a Câmara Técnica de Cobrança do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, debruce sobre a questão do financiamento do sistema como forma de garantir a sua sobrevivência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando, (1999) Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, notas.

BORSOI, Zilda, M.F, e Torres, Solange D. A. (1999) **A Política de Recursos Hídricos no Brasil**. Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Rio de Janeiro.

BOSON, Patrícia H. G. & ASSIS, Fernando S. (1999) **Instrumentos da Gestão Ambiental – Gestão Participativa/Processo de Negociação – Uma Visão da Lei Federal n.º 9.433 de Janeiro de 1997**. Belo Horizonte.

BRASIL, Constituição. (1988) **Constituição: Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal

CAGGIANO, Mônica, H. S. (2003) **Federalismo incompleto**, Revista Direito Mackensie, número 2 – ano 1.

CANALI, Gilberto, Valente (2002) **Descentralização e subsidiariedade na gestão de recursos hídricos – uma avaliação da sua recente evolução em face da Lei 9.433/97** in FREITAS, Vladimir P. (Coord.) **Direito Ambiental em Evolução 3**. Curitiba: Juruá.

CÁNEPA, E. M., PEREIRA, J.S., LANNA A.E.(1999) **A Política de Recursos Hídricos e o Princípio Usuário-Pagador (PUP)**. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, Porto Alegre, v. 4, p. 106-120.

CÁNEPA, E. M.,(2002) **Fundamentos Econômico-ambientais da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos**, Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH., Porto Alegre.

CÁMARGO, ASPÁSIA,(1999) A Reforma-Mater: Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. Projeto Brasil 2020, Parcerias Estratégicas, n.º 06, março/1999.

- CÁMARGO, ASPÁSIA,(1996) **A Descentralização e o meio ambiente**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Série meio ambiente em debate 4, Brasília, DF.
- CARVALHO, R. S. (2003) Interpretação do Parágrafo 4^a do Art. 21 – Lei 9.984/00, Brasília, Secretaria de Recursos Hídricos, Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso da Água – CTCOB – documento preliminar.
- DOMINGUES, A. F. & SANTOS, J. L (2003) **Planejamento de recursos hídricos e uso do solo: o desafio brasileiro**, in Freitas, Marcos A. V. (orgs), **Estado das Águas no Brasil, 2001-2002**, Brasília, Agência Nacional de Águas – 514p.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. (2000) **Indicadoras de Sustentabilidade para a Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil**, Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável, Escola Brasileira de Administração Pública, Projeto Indicadores de Sustentabilidade para a Gestão de Recursos Hídricos, Rio de Janeiro, RJ.
- INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS - IGAM. (2002) **Projeto de Reestruturação Institucional do IGAM – Relatório Técnico –RT 2.1. 3.1** Belo Horizonte, Minas Gerais, consultora Patrícia Helena Gambogi Boson
- _____. (2002) **Projeto de Reestruturação Institucional do IGAM – Relatório Técnico –RT 2.2.** Belo Horizonte, Minas Gerais, consultor Antônio Augusto Anastásia.
- LANNA, A. E. L. (1996) **Introdução á gestão ambiental e à análise econômica do ambiente**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Pós-Graduação em Ecologia, área de Ciências Ambientais.
- _____. (1999). **Gestão das águas**. Instituto de Pesquisas Hidrológicas IPH, Porto Alegre, apostila. -(http://www. Iph.ufgrs.)
- _____. (2001). **Instrumentos econômicos de gestão das águas – aplicações no Brasil**. Ministério do Meio Ambiente – Relatório de Consultoria.

- LOPES, Renato. (2003) **SINGREH – o que falta fazer?** Jornada de Discussão sobre Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: Evoluções e Aperfeiçoamento. Brasília, Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH, anotações do autor.
- MARGULIS, S., AZEVEDO, I. G., GAMBRILL, M., HUGHES, G. (2002) **Brasil: A Gestão da Qualidade da Água, Inserção de Temas Ambientais na Agenda do Setor Hídrico**, Brasília, Banco Mundial, 62p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. (1997) **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros Editores Ltda, São Paulo, 22ª edição.
- MENDONÇA, M. C, (2002) **Legislação de Recursos Hídricos**: Belo Horizonte: IGAM, 420 p.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, (2003): **“Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011”** Brasília, Concorrência No 001/2002. Processo No 03112.000312/2002-14 . – Consórcio Monitor Grup e Boucinhas&Boucinhas.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, (2002): **“Recursos Hídricos: conjunto de normas legais”**. 2ª ed., Brasília, Secretaria de Recursos Hídricos, 141p..
- MUNÓZ, Héctor R. (2000) **Razões para um debate sobre as interfaces da gestão dos recursos hídricos no contexto da Lei de Águas de 1997** in MUÑOZ, H.R. (ed) Interfaces da gestão de recursos hídricos: Desafios da Lei das Águas de 1997. SRH, Brasília. MMA/SRH
- NAÇÕES UNIDAS (1992). **Agenda 21**. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.

- NEDER, Ricardo T. (1997) **Para uma regulação pública ambiental pós-desenvolvimentista no Brasil**, in Cavalcanti, Clovis (org.) **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. Cortez Editora, São Paulo.
- NEVES, Marco J. M. e NETTO, Oscar M. Cordeiro. (2003) **Efetividade dos Planos de Recursos Hídricos**.
- NOBRE, M. e Amazonas, M.C. (2002) **Desenvolvimento Sustentável: a Institucionalização de um conceito**. Brasília, Edições Ibama.
- NOGUEIRA, Jorge Madeira e MEDEIROS, Marcelino A. A. (1997) **Quanto vale aquilo que não tem valor? Valor de existência, economia e meio ambiente**. Anais do Encontro Nacional de Economia, 25, Recife. p. 861-879.
- NOVAES, Ricardo Carneiro & JACOBI, Pedro r. (2002) **Comitês de Bacia, Capital Social, e Eficiência Institucional: Reflexões preliminares sobre influências recíprocas**.
- PAGNOCCHESCHI, Bruno (2000) **A Política Nacional de Recursos Hídricos no Cenário da Integração das Políticas Públicas** in MUÑOZ, H.R. (ed) **Interfaces da gestão de recursos hídricos: Desafios da Lei das Águas de 1997**. SRH, Brasília.
- PEREIRA, J. S. 2002. **A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento de Gestão dos Recursos Hídricos: Da Experiência Francesa a Prática Brasileira**. Porto Alegre: UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de recursos Hídricos e Saneamento Ambiental. 205f. Dissertação de Doutorado em Engenharia.
- _____, 1996. **Análise de Critérios de Outorga e de Cobrança pelo Uso da Água na Bacia do Rio dos Sinos, RS**. Porto Alegre: UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de recursos Hídricos e Saneamento Ambiental. 136f. Dissertação de Mestrado em Engenharia.
- POMPEU, Cid. Tomanik. 2002. **Aspectos Legais e Institucionais da Gestão das Águas**., Salvador, I Encontro Estadual sobre aspectos legais da gestão das águas, Superintendência de Recursos Hídricos – SRH/BA.

- _____. (2000) **Fundamentos Jurídicos do Anteprojeto de Lei da Cobrança pela Utilização 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, 256p.
- RIBEIRO, Márcia M. R. & LANNA, A. E. L. (2001) **Instrumentos Regulatórios e Econômicos – Aplicabilidade à Gestão das Águas e à Bacia do Rio Pirapama, PE**. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, Volume 6, n.º 4 Out/Dez 2001, 41-70.
- RUA, Maria das Graças. (1998) **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, in Rua, M. G. e Carvalho, Maria I. V. (orgs.), **O estudo da política. Tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15.
- SANTOS, Devanir G. (2000) **A Cobrança pelo Uso da Água**, Brasília, Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Economia, Tese de Mestrado do curso de Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente.
- SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS, (2003) **Nova Divisão Hidrográfica Brasileira**, Brasília, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Ata da X reunião ordinária.
- SETTI, Arnaldo A. [et. al.] (2001) **Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos**, 3ª edição – Brasília, Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e Agência Nacional de Águas – ANA, 328p.
- SUGAI, Martha R. V. B. (2003) **Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídrico**, in Freitas, Marcos A. V. (orgs), **Estado das Águas no Brasil, 2001-2002**, Brasília, Agência Nacional de Águas – 514p.
- THAME, A., C. M. (2000) **Fundamentos e Antecedentes**, in THAME, A.,C. M. (org.), **A Cobrança pelo Uso da Água**, São Paulo, IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração LTDA, 2000, 256p.