

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Ivania Moraes Soares

**A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: a coordenação
federativa brasileira na implementação da cobrança pelo uso da
água**

Belo Horizonte
2011

Ivania Moraes Soares

**A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: a coordenação
federativa brasileira na implementação da cobrança pelo uso da
água**

Monografia apresentada ao Curso de Pós
graduação em Políticas Públicas do
Departamento de Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais como
requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Políticas Públicas

Belo Horizonte
2011

Ivania Moraes Soares

**A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: a coordenação
federativa brasileira na implementação da cobrança pelo uso da
água**

Monografia apresentada ao Curso de Pós
graduação em Políticas Públicas do
Departamento de Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais como
requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Políticas Públicas

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2011

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Márcia Miranda Soares - DCP/UFMG (Orientadora)

Prof. Dr. José Angelo Machado - DCP/UFMG

Belo Horizonte
2011

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus. Agradeço minha mãe, meu pai e minhas irmãs pelo carinho e incentivo. Agradeço especialmente ao meu marido Alexandre pela paciência, compreensão das ausências e pelo amor de sempre. Um agradecimento também à família do meu marido, que também compreendeu as ausências.

Agradeço muito especialmente à orientadora e amiga Márcia Miranda Soares que muito me ajudou na compreensão do tema. Obrigada pela dedicação na correção.

São de minha inteira responsabilidade eventuais falhas neste trabalho.

RESUMO

Este trabalho analisa a execução da hidropolítica, ou a gestão de recursos hídricos, no contexto do federalismo brasileiro. O estudo apresenta as três etapas da política, a saber: 1) a construção da agenda hídrica brasileira; 2) a formulação da política; e 3) a sua realização através da efetivação da cobrança pelo uso da água, que é um dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos. O cerne do trabalho encontra-se no debate acerca da coordenação federativa na implementação da política de uso e preservação dos recursos hídricos. A Lei 9.433, de 1997, conhecida como “Lei das Águas”, estabeleceu um modelo de gestão das águas inovador, dado seu caráter descentralizador e participativo. O poder decisório está nas localidades pela via dos comitês de bacia hidrográfica, instância consultiva e arena deliberativa em torno das ações relacionadas à efetivação da política hídrica na bacia hidrográfica em questão. Neste sistema de gerenciamento descentralizado, o poder central tem papel indutor, mas não impõe suas decisões aos entes subnacionais. O objetivo central do estudo é verificar, através da análise da implementação da cobrança pelo uso da água, se o federalismo brasileiro constitui um entrave ou um indutor para este modelo de política pública de gestão das águas. Os resultados da análise apontam que o federalismo brasileiro não compromete a efetivação da política e promove a cooperação para sua implementação.

Palavras-chave: Gestão de recursos hídricos. Cobrança pelo uso da água. Federalismo brasileiro.

ABSTRACT

This paper analyzes the implementation of the “hydropolicy”, or the water resources management, in the context of Brazilian federalism. The study presents the three stages of the policy, namely: 1) the construction of the Brazilian hydric agenda; 2) the policy formulation and 3) its implementation through the charge effectiveness by the usage of water, which is one of the management instruments of hydric resources. The work core lies on the debate about the federative coordination in the implementation of usage and preservation policy of hydric resources. The Federal Law 9433/1997, known as “Water Law”, established an innovative water management model, given its decentralizing and participatory character. The decision-making power is in the localities by the hydrografic basin committees, advisory body and deliberative arena around the actions related to the implementation of hydric policy on the hydrografic basin in question. In this decentralized management system, the central power has an inductor role, but it does not enforce its decision to the subnational units. The main objective of the study is to verify, by analyzing the charge implementation for the usage of water, if the Brazilian federalism consists in an obstacle or an inductor to this model of public policy for water management. The analysis results shows that Brazilian federalism does not compromise the implementation of the policy.

Key-words: Water resources management. Water use charge. Brazilian Federalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A AGENDA HIDROPOLÍTICA NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E INFLUÊNCIA INTERNACIONAL.....	10
1.1 ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS.....	11
1.2 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E LEGAL.....	13
1.3 A ÁGUA NO CENÁRIO INTERNACIONAL	18
2 A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO ATUAL	24
2.1 A REFERÊNCIA FRANCESA NA HIDROPOLÍTICA BRASILEIRA	25
2.2 A ÁGUA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	28
2.3 A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA GERAÇÃO DE ENERGIA.....	32
2.4 A LEI DAS ÁGUAS	33
2.4.1 OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA	37
2.4.2 OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	39
2.5 ALGUMAS IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO BRASILEIRO PARA A LEI DAS ÁGUAS	41
3 A BUSCA DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS: A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA	43
3.1 ENTENDENDO A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA	44
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA.....	47
3.2.1 A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA EM RIOS DE DOMÍNIO FEDERAL	48
3.2.2 A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA EM RIOS ESTADUAIS	52
3.3 FEDERALISMO BRASILEIRO: INDUTOR OU OBSTÁCULO À COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS?	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS	63

INTRODUÇÃO

É indiscutível a necessidade da água na vida do ser humano, tanto fisiologicamente, quanto para seu crescimento econômico, social e político. Essa demanda ultrapassa a condição individual e se expande à categoria coletiva. E é nesse sentido que surge a necessidade de regulamentar o seu uso. A forma de uso atual interfere na disponibilidade futura do recurso para o indivíduo e para a coletividade. É possível, assim, interpretar a água como objeto de disputa e, por isso, de necessária intervenção política com regulamentação dentre as fronteiras de um país e, por vezes, passível de acordos internacionais. Os diversos usos que possibilita, envolvendo desde a satisfação de necessidades vitais até o desenvolvimento econômico, despertam interesses diversos e, por isso, apresentam cenário de competição pelo recurso. Este contexto deve estimular a conformação de instituições e a formulação de políticas públicas que abarquem a forma de organização dos usos, que minimizem os potenciais conflitos de interesses e garantam o acesso equânime aos recursos. Neste sentido, constitui-se um desafio consolidar um sistema que proponha um gerenciamento de recursos hídricos descentralizado, integrado, sustentável e participativo.

Neste cenário, o Brasil vem passando por mudanças profundas na concepção e tratamento de seus recursos hídricos, tanto por parte do poder público como pelos indivíduos. A visão atual acerca destes recursos tem sido relacionada à preservação e à sustentabilidade, diferentemente da crença vigente até meados do século passado de que a água seria um recurso natural infinito. Esta postura é reflexo não de só de um contexto internacional, como também da redemocratização do país, que trouxe novos atores e interesses sociais para a cena política.

O modelo de organização política influencia diretamente no padrão de produção e implementação das políticas públicas. O Brasil é uma federação, o que tem implicações importantes para a política de recursos hídricos. Ainda, é uma federação trina, o que pode tornar mais complexa a coordenação na gestão de recursos hídricos, bem como determinar diretamente a sua eficiência, eficácia e efetividade. Abrucio e Franzese (2007:1) afirmaram que a “produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada país”. Como será demonstrado neste trabalho, a política de gestão dos recursos hídricos necessita de uma grande articulação entre os entes federativos. O aparato legal instituído para a gestão das águas parece apostar nas relações intergovernamentais para acomodar os interesses territoriais, pois como apontou Soares (1998:12) “o sistema federal é a resposta democrática e mais estável ao problema de constituição e manutenção de um

Estado nacional marcado por heterogeneidades de base territorial”. Dado que o Brasil é um país de grande extensão territorial, com uma farta reserva hídrica, mas de desigual distribuição natural do recurso, e com grandes disparidades econômicas regionais, o modelo federado pode contribuir para uma melhor gestão, se adequando às demandas subnacionais e possibilitando uma coordenação política nacional no sentido de promover uma distribuição mais igualitária dos recursos, dado que combina descentralização e centralização política.

Este trabalho analisa três etapas da política pública de gestão de recursos hídricos, quais sejam; a) a construção da agenda hídrica brasileira; b) a formulação da política; e c) a sua implementação, destacando a efetivação da cobrança pelo uso da água.

O objetivo é entender como ocorre a coordenação federativa na construção desta política. Pretende-se averiguar se o federalismo brasileiro, tal como estruturado no período democrático atual, contribui para o enfrentamento dos desafios impostos pelo modelo constituído de gestão dos recursos hídricos, que privilegia a participação, a descentralização e a intersetorialidade e que tem nos comitês de bacia hidrográfica sua principal arena decisória.

É desejável uma gestão totalmente descentralizada dos recursos hídricos na federação brasileira? Como ter a cooperação entre os entes subnacionais autônomos para a gestão das águas, ou seja, como promover a coordenação federativa tendo a dominialidade do rio como um princípio na gestão das águas? O federalismo brasileiro constitui um entrave ou um indutor neste processo? Estas são as perguntas norteadoras que serão discutidas ao longo deste trabalho.

Na busca de respostas para as questões acima, trabalha-se com as seguintes hipóteses:

1 - Apesar da descentralização política, administrativa e fiscal do federalismo e da diretriz descentralizante do modelo de gestão dos recursos hídricos, é necessária alguma centralização ou dependência de indução vertical da União, em relação aos estados e municípios; e dos estados, em relação aos municípios;

2 - O desenho institucional do federalismo brasileiro não constitui um empecilho à cooperação intergovernamental na gestão das águas, isto porque há um desenho de competências que privilegia a atuação da União como produtora de legislação que vincula todos os entes e induz à cooperação;

Para examinar as questões acima e testar as hipóteses a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica da literatura pertinente nas áreas de ciência política, direito, economia e administração pública; da análise da legislação conexa ao tema e, ainda, alguns estudos de casos não muito aprofundados, dado que não eram o enfoque do estudo.

Os resultados do estudo informam que, para além da proposta descentralizadora da qual o federalismo se reveste, é possível constatar que mesmo para a política de gestão hídrica, que estabelece o comitê de bacia hidrográfica como uma arena decisória local, configurando, portanto, o caráter de autonomia nas decisões referentes ao tema, há também resquícios centralizadores. Apesar do caráter descentralizador da política de gestão dos recursos hídricos, há grande dependência da União, o que configura processos de indução vertical. Outra confirmação está na questão da cooperação. Esta é possibilitada pelo processo de indução vertical por parte da União.

O trabalho está disposto em três capítulos. O primeiro capítulo traz um retrospecto do debate sobre recursos hídricos no cenário mundial e brasileiro, visando resgatar a formação da agenda política ambiental que propiciou a formulação da política pública de gestão de recursos hídricos no Brasil. Demonstrará a influência da legislação francesa na legislação hídrica brasileira, destacando também algumas diferenças, principalmente relacionada a forma de Estado, sendo a França um país unitário.

O segundo capítulo apresentará a política pública de recursos hídricos brasileira. Mostrará o desenho institucional da gestão das águas no Brasil e os seus instrumentos. Tratará da indução vertical proposta para os entes subnacionais nesta política.

O terceiro capítulo abordará a questão da coordenação federativa na implementação da política de gestão dos recursos hídricos, com destaque especial para a efetivação da cobrança pelo uso da água.

Por fim, nas considerações finais serão apontados os resultados da análise empreendida nos capítulos anteriores e algumas perspectivas e dilemas da implementação da política de recursos hídricos no modelo brasileiro de federalismo.

1 A AGENDA HIDROPOLÍTICA NO BRASIL: antecedentes históricos e influência internacional

A água representa 71% do planeta, no entanto mais de 97% dela é salgada.

Segundo Jacobi:

“(...) De toda a água disponível na terra 97,6% está concentrada nos oceanos. A água fresca corresponde aos 2,4% restantes. Você acha 2,4% pouco? Então ouça isso: destes 2,4% somente 0,31% não estão concentrados nos pólos na forma de gelo. Resumindo: de toda a água na superfície da terra menos de 0,02% está disponível em rios e lagos na forma de água fresca pronta para consumo.” (JACOBI, 2008, 6)

Contudo, somente há algumas décadas a humanidade despertou para o fato de que os recursos naturais estão se tornando escassos, e, principalmente, que a água não é inesgotável. A partir dos anos 1950 cientistas de vários países alertaram que a água será motivo de conflito entre nações, principalmente se mantidos os padrões de exploração e o aumento da demanda por este recurso assistidos desde a industrialização e o desenvolvimento econômico. Embora o Brasil seja o primeiro país em disponibilidade hídrica fluvial do mundo, a poluição e o uso inadequado comprometem esse recurso em várias regiões do país.

O Brasil possui aproximadamente 12% da água doce do planeta¹, o que o coloca em posição de destaque no cenário hídrico mundial e desperta o interesse de grandes potências. Porém, este recurso natural não tem uma distribuição equânime no território brasileiro.

“A Amazônia derrama no mar 78% da água superficial do Brasil, com um excedente hídrico que atrai a cobiça global. O Sudeste fica com apenas 6%, o que representa um grande déficit, pois tem de irrigar quase metade da produção agrícola do país e dar de beber a cerca da metade dos 190 milhões de brasileiros, além de fornecer água para mover 50% do Produto Interno Bruto industrial. Isso coloca a região em um patamar crítico, com menos de 10% do volume de água por habitante preconizado pelas Nações Unidas, ou apenas 200 metros cúbicos por segundo/ano. (REVISTA CARTA CAPITAL, ABRIL DE 2010)

A despeito deste alto percentual de água doce, o país tem baixo índice de tratamento de esgoto, o que implica em maior poluição das águas ‘saudáveis’. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informam que próximo de 35 milhões de pessoas não têm acesso ao tratamento de esgoto em áreas urbanas, apesar de 91% da população ter acesso à água

¹ Dados do Almanaque Brasil Socioambiental, 2007.

encanada². Estes números sugerem uma questão relevante para a agenda política, a demandar reflexão e ações atinentes à regulamentação do uso da água com vistas às diretrizes de preservação, análise que este capítulo pretende fazer. Será traçada a trajetória do debate acerca dos recursos hídricos para verificar como o tema ganhou relevância e informou a construção da agenda política das águas.

1.1 ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS

Considerável parte dos conceitos envolvidos na análise de recursos ambientais são oriundos da teoria econômica. Desta forma, cumpre destacar nesta seção os termos mais utilizados ao longo do trabalho para possibilitar a devida compreensão da conjuntura que favoreceu a legislação de recursos hídricos e a política implementada, as quais serão apresentadas nos próximos capítulos. Será demonstrado que estes conceitos já vinham sendo incorporados ao pensamento em torno da preservação dos recursos comuns.

O uso dos recursos naturais remete à questão das externalidades negativas causadas pelas atividades econômicas no uso dos **recursos comuns**. Esses últimos, segundo Ostrom (1999), são os recursos que podem ser utilizados por mais de uma pessoa, mas o consumo por pessoa restringe a disponibilidade de recursos para outros. São recursos competitivos, escassos e que podem ser esgotados. A água é um exemplo deste conceito.

As **externalidades negativas** são os efeitos originados pela produção ou pelo consumo de algum agente econômico que interferem ou causam danos a outros agentes que não participam do processo produtivo. Assim, ao retirar água de um rio para sua atividade econômica, um agente pode contaminá-la causando um problema externo à sua atividade, que tem efeitos ruins para todas as outras pessoas. Nas palavras de Moura (2000):

“Refere-se à ação que um determinado sistema de produção causa em outros sistemas externos. Trata-se de um conceito desenvolvido pelo economista inglês Pigou em 1920, que estabeleceu que exista uma externalidade quando a produção de uma empresa (ou um consumo individual) afeta o processo produtivo ou um padrão de vida de outras empresas ou pessoas, na ausência de uma transação comercial entre elas. Normalmente esses efeitos não são avaliados em termos de preços. Um exemplo disso é a poluição causada por uma determinada indústria.” (MOURA, 2000, p. 5)

Este conceito foi popularizado por Garret Hardin, um biólogo americano, que em 1968 escreveu um artigo denominado “Tragédia dos Comuns”, que seria um tipo de “armadilha social” no que tange aos conflitos de interesses particulares e o bem comum no

² Fonte: IPEA/DISOC a partir de IBGE – PNADs 2001-2006

usufruto dos recursos comuns e não infinitos. Este autor afirma que o uso desordenado de determinado recurso comum resulta no comprometimento da disponibilidade futura do bem devido à atual **superexploração**, a qual, como o nome diz, refere-se à exploração dos recursos naturais sem qualquer regulação. Hardin (1968) explica este conceito utilizando o exemplo de um pasto público. Todos os donos dos animais que se alimentam neste pasto têm o interesse comum de conservá-lo. Mas como não há controle para a entrada, sendo livre, cada indivíduo está impedido de barrar os animais dos demais pastores. O lucro de cada animal a mais no pasto é do seu dono, mas o custo que este gera é dividido por todos. De maneira suicida, todos os usuários do pasto, visando à maximização do uso do pasto, já que os demais donos de animais farão o mesmo, tendem a colocar lá o maior número de animais possível. Os pastores, sem controlar a alimentação dos animais, explorarão o pasto até que ele acabe. Hardin (1968) afirmou que:

“(…) sempre que não há nenhum tipo de controle para um recurso natural, deixando-o para livre utilização, a competição pelo mesmo leva a um final nefasto: o seu esgotamento”.

Para ele só haveria duas formas de solucionar este problema: 1) pela intervenção do mercado, via imposição de direitos privados (direitos de propriedade); ou 2) pela intervenção do Estado, via socialismo, através da regulação pelas instâncias governamentais³.

Aplicando estes conceitos para o uso da água, há diversas atividades econômicas que demandam a captação da água diretamente nos rios. Esta ação pode causar externalidades negativas, quais sejam: a escassez, dado o mau uso; e principalmente, a poluição através do lançamento de efluentes⁴. As externalidades, que são inerentes às atividades que as propiciaram, acarretam custos para a recuperação do dano ambiental causado. E não é justo que este custo seja assumido pelo estado, ou, em última instância, pelos cidadãos. Surge daí a necessidade de articulação entre os atores envolvidos para definir regras de utilização dos recursos naturais. Sendo a água um recurso comum, a política de recursos hídricos visa justamente atuar na questão da superexploração ao estabelecer a cobrança pelo uso da água, induzindo ao uso racional e obrigando o usuário à pagar pelos danos causados à água.

³ A proposição de Hardin se apoiava na teoria do economista britânico Ronald Coase, que trata da definição dos direitos de propriedade. Para maior aprofundamento deste assunto ver COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, 1-44.

⁴ Substância líquida com predominância de água produzida pelas atividades humanas (esgotos domésticos, resíduos líquidos e gasosos das indústrias etc.) lançada na rede de esgotos ou nas águas receptoras (cursos d'água, lago ou aquífero), com ou sem tratamento e com a finalidade de utilizar essas águas receptoras no seu transporte e diluição (IGAM, 2008).

Num viés bastante economicista, mas dentro do contexto de precificação das ações dos agentes econômicos, utiliza-se também a expressão ‘**internalização dos custos**’, que é definida na linguagem ambiental como a

“(...) conversão dos custos externos em internos com o fim de conseguir que pessoas ou empresas paguem os custos ou as conseqüências sociais negativas gerados por sua conduta ou atividade”(DICCIONARIO DE LA NATURALEZA,1987).

Assim não se repassa a toda a sociedade o custo de uma externalidade causada por uma determinada atividade econômica, mas reverte somente ao agente (ou ao grupo do agente) causador do efeito.

Diferentemente de Hardin (1968), Ostrom (1999) aponta uma terceira via para a organização dos recursos comuns, a gestão comunitária. Ostrom (1999) postulou que os recursos comuns são naturais e coletivos, e que, por isso demandam gerenciamento por grupos regionalmente estabelecidos somado à definição de regras. Assim, ela afirma que a diversidade institucional que envolve esta gestão é fundamental para a sustentabilidade. Aponta que há enorme eficiência em se juntar grupos comunitários com usuários dos recursos comuns e também estruturas institucionais de controle e sanção. Ela afirma que um conjunto de princípios e normas localmente definidas e aprovadas pelos membros possui maior eficácia que o controle do Estado ou mercado, isto é, uma gestão baseada no cooperativismo e autogestão. Em defesa de seu argumento, a autora aplicou o conceito de recurso comum em estudo empírico sobre recursos hídricos, cujos modelos de interpretação empregam as categorias de bem coletivo, tamanho do grupo, incentivos seletivos, tanto para compreender a apropriação desses recursos, como também para sugerir modelos de gestão, baseados em novos formatos institucionais.

1.2 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E LEGAL

Feita a conceituação, parte-se agora para a apresentação de uma síntese da evolução cronológica legal e institucional da gestão hídrica no Brasil, expondo os marcos jurídicos e os debates científicos mais determinantes na trajetória. Ao apontar este fluxo pretende-se mostrar o legado histórico do modelo de gestão dos recursos hídricos, que guarda grandes idiossincrasias quando comparado a outras políticas públicas. Tanto o cenário nacional quanto o internacional importam nesta análise, tendo em vista que a política daí resultante foi fortemente influenciada pelos dois panoramas. Nesta trajetória, a perspectiva centralizadora do federalismo esteve sempre presente, fato visível na legislação.

As primeiras leis brasileiras sobre o tema datam do início do século XX. Estas normas sofreram importantes modificações ao longo do tempo até o modelo de gestão hídrica descentralizada e participativa da atualidade, mecanismo inovador que visa romper com práticas arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, empoderando as instituições descentralizadas de bacias hidrográficas (JACOBI, 2005: 2).

Em 1904 são dados os primeiros passos para o gerenciamento hídrico no Brasil. O governo federal criou a “Comissão de Açudes e Irrigação, de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas” e a “Comissão de Perfuração de Poços”. Estas comissões eram direcionadas aos temas que lhes deram os nomes e voltadas, com destaque, para o problema das secas no Nordeste brasileiro, mas não contemplavam qualquer forma de controle do uso do recurso hídrico e menos ainda de sua sustentabilidade.

O Código Civil de 1916 propunha que a “utilização dos bens públicos de uso comum poderia ser gratuita ou retribuída, conforme as leis da União, dos Estados e dos Municípios a cuja administração pertencerem”. Ao usar o termo ‘retribuição’ pela utilização do bem, como prescreve o transcrito Artigo 68 deste código, o legislador já se referia à possibilidade de se estabelecer uma cobrança por uso de bens públicos. Este código já classificava mares e rios como bens de uso comum. Contudo, a sustentabilidade não era foco de preocupação do país em face da abundância do recurso hídrico naquele cenário.

O primeiro grande marco legal para a gestão das águas no Brasil foi o “Código de Águas”, Decreto - Lei 24.643/1934, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas. Foi mantida o texto “uso comum das águas poderia ser gratuito ou retribuído, de acordo com as leis e os regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem” da norma anterior citada, e a ênfase recaiu no uso da água para a geração de energia hidráulica. O tipo de relevo brasileiro, no qual prevalece rios com acentuados declives, oferece um enorme potencial para a geração de energia e este código priorizou a utilização dos rios para a produção da energia elétrica, o que vinha ao encontro da necessidade de grandes transformações econômicas e de desenvolvimento, via industrialização, para acompanhar a tendência mundial.

É notório o destaque nesta norma para o setor elétrico com a determinação de se explorar o potencial energético dos rios, regulamentando esses serviços e centralizando o controle desta atividade nas mãos da União. Esta norma expôs o caráter centralizador dos primórdios da regulamentação do uso da água no país, no qual a água e sua função de geradora de energia foram caracterizadas como questão de segurança nacional. O propósito do governo central era industrializante, voltado para contemplar o modelo de Estado desenvolvimentista, característico do período Vargas.

Apesar do esforço desta norma em enfatizar a água e o cuidado com ela, ainda não representou uma mudança radical no comportamento dos usuários em relação à água, mesmo porque ainda não se tinha conhecimento da possibilidade de escassez deste elemento, face ao cenário de abundância, em algumas regiões, que se assistia no Brasil. O uso consciente e de maneira sustentável ainda não figurava no pensamento do usuário, nem na lei e, menos ainda, na política. Não obstante, a norma sugeriu fundamentos para o planejamento de recursos hídricos, preocupação com a saúde pública, fauna e flora e foi considerada como um avanço para a época, já que estabelecia conceitos atuais de gerenciamento de recursos hídricos como: solidariedade de bacias, categorias de uso, internalização dos custos externos / cobrança pela poluição, poluidor / usuário pagador, conceitos que serão detalhados adiante.

Com a ditadura do Estado Novo, o Decreto-Lei 852, de 1938, modificou o Decreto de 1934, aumentando o controle federal sobre as águas e impondo mais restrições ao capital estrangeiro na produção de energia. Este decreto expandiu o domínio da União em relação às águas próximas às fronteiras e promoveu maior clareza aos artigos que definiam as “águas públicas de uso comum” e as águas pertencentes à União (art. 2 e 3). A redemocratização e a Constituição de 1946 sugeriram uma progressiva descentralização, já que estados e municípios receberam a competência de legislar sobre as águas em caráter supletivo e complementar. Entretanto, o controle sobre o potencial hidráulico continuava sob a responsabilidade do governo central. Com a criação, em 1957, do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), a tendência à centralização foi ainda mais ressaltada, já que este, com amplos poderes sobre as águas, era composto por cinco membros, todos indicados pelo presidente. Posteriormente, a partir da década de 1960, com a criação da Eletrobrás e do Departamento Nacional de Águas e Energia, o CNAEE foi perdendo paulatinamente o seu papel, sendo extinto em 1969.

Com a Constituição Federal de 1967, a competência de legislar sobre as águas passou a ser privativa da União. Aqui, mais uma vez o caráter centralizador da União se fez presente. Na década de 1970, o vazio legislativo do Código de Águas de 1934 quanto à qualidade e preservação da água e a definição de usos era sentido pelos estados, que começaram a legislar sobre as águas, limitando-se a estabelecer previsões relacionadas ao controle da poluição afeta à saúde pública. Este cenário pode se configurar uma omissão da União em uma coordenação federativa já que, cabendo somente à União legislar sobre as águas, ela não efetivou, naquele momento, nenhuma política de gestão, ainda que fosse a partir de normas estaduais. Apenas estabeleceu-se a sua competência privativa num claro tom de manutenção do controle sobre as águas, visando tão somente a questão do potencial

hidráulico para geração de energia. Depois, estes entes abordaram também questões de preservação ambiental, dando o pontapé inicial para uma complexa estrutura de gestão das águas no país: a qualidade, com amparo legal na lei ambiental, e a quantidade regida, ainda, pelo Código de Águas.

Com o passar do tempo evidenciou-se um problema peculiar da dinâmica federativa, que é a coordenação intergovernamental tanto para legislar quanto para implementar as políticas. A falta de consenso e coerência legal e institucional entre os diversos entes governamentais era notória. Neste contexto, o efeito do que estava estabelecido na Constituição de 1967 (cabe somente à União legislar sobre águas) e as leis subnacionais (que estabeleciam leis de diminuição da poluição) foi perverso, pois, ao invés de solucionar as contendas, a legislação era fator de conflitos, principalmente na definição de competências entre os entes e na definição dos critérios de quantidade e qualidade, naturalmente atinentes à gestão dos recursos hídricos. Não havia coordenação entre os entes federados e seus órgãos das áreas atinentes, as ações eram desenvolvidas sem significativa organização institucional e por vezes, isoladas.

A despeito dos obstáculos jurídico-institucionais, o cenário internacional impulsionava uma nova política para os recursos hídricos e, a partir de meados da década de 1970, surgiu uma visão mais coesa e moderna da gestão das águas no país. Iniciava-se a preocupação com os múltiplos usos das águas dos rios, que eram de domínio federal, o que resultou na criação do Comitê Especial de Estudos Integrados das Bacias Hidrográficas (Portaria Interministerial 090/, de 1978), que, com um caráter extremamente centralizador e tecnocrático, teve a função de classificar os cursos d'água e elaborar um estudo integrado acerca da utilização racional nas bacias hidrográficas. Estes trabalhos foram feitos através de parcerias entre órgãos federais existentes naquela época, introduzindo, de maneira precursora, um processo de gestão "co-participativo".

A Lei 6.938, de 1981, cria a Política Nacional de Meio Ambiente. Esta foi considerada a mais importante lei ambiental do Brasil até aquele momento, pois previu a possibilidade de prescrição ao poluidor da obrigação de restaurar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pelo uso de recursos naturais com finalidade econômica. Esta lei seguiu uma tendência mundial ao prever uma possibilidade de "precificação" dos recursos naturais. Esta previsão introduz uma perspectiva de busca por ressarcimento a danos ambientais causados pelas atividades econômicas, inaugurando a postura de conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Ela também empoderou o Ministério Público ao definir sua atuação, através de ações de responsabilização

civil, nos casos de danos ao meio ambiente. Esta lei estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de estudos de impactos ambientais para o início de atividades econômicas e a possibilidade de não autorizar o empreendimento caso o impacto ao meio ambiente seja deveras negativo.

A partir de 1984, os estados começam a se posicionar mais como atores no processo de gestão da água. Desta forma, eles esboçaram aquilo que representou uma primeira estrutura para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o SINGREH, que foi, posteriormente, incorporado à Constituição Federal de 1988. Esta estrutura e as previsões inovadoras da Carta de 1988 serão melhor detalhadas no capítulo seguinte que trata da implementação da política.

Uma medida importante no desenvolvimento do modelo de gestão hídrica do país, que contribuiu para o caráter modernizador da legislação brasileira no que tange aos recursos hídricos, foi a assinatura, em 1989, de cooperação técnica com a França no projeto piloto da Bacia do Rio Doce, localizada nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O produto deste acordo foi a sugestão de um modelo técnico-financeiro e institucional para o gerenciamento das águas. O resultado deste projeto foi uma pesquisa detalhada da região, com a elaboração de um diagnóstico socioeconômico regional, no qual foram propostas alternativas e formas de despoluir o Rio Doce e implementar um arquétipo de gestão dos recursos hídricos (ÁGUAS DO RIO DOCE, 2011).

O estado de São Paulo foi precursor no processo de gestão das águas. Em 1987, o então governador Orestes Quércia criou o primeiro Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Em 1990, o estado produziu o primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos, feito a partir do diagnóstico sobre o uso e controle da água. Este documento ficou conhecido nacionalmente e influenciou a legislação ambiental de outros estados. Em 1991, foi elaborada a Lei 7.663, primeira norma paulista sobre recursos hídricos.

Nos anos de 1990, o governo federal formou um grupo de trabalho com a participação dos estados que estavam mais adiantados no debate em relação às águas para fazer propostas de amparo legal para o estabelecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Em Minas Gerais, a preocupação acerca do meio ambiente destacou-se na década de 1990 com a realização de seminários promovidos pela Assembléia Legislativa, os quais já debatiam: 1) a consideração do valor econômico da água; 2) os instrumentos de gestão, entre os quais já continha a cobrança pelo uso da água como um deles; 3) a figura da Agência de Bacia; 4) o estabelecimento do comitê como órgão gestor. Alguns anos mais tarde, em 1999,

o estado promulga a Lei 13.199, que estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos. Esta lei trouxe as preocupações suscitadas nos debates do início da década.

Em 1992 foi a vez de estender à bacia do Rio Paraíba do Sul, que atravessa os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, a cooperação com a França, a qual foi extremamente bem sucedida e contribuiu decisivamente para a criação do Comitê do Paraíba do Sul, o CEIVAP, em 1996.

A evolução de toda esta trajetória política e da política de recursos hídricos culminou em uma nova regulamentação dos recursos hídricos no Brasil, em 1997, com a promulgada da Lei Federal 9.433, conhecida como Lei das Águas. O próximo capítulo será dedicada à esta norma, contudo, já cabe aqui salientar seu caráter inovador, assentado em uma perspectiva descentralizadora, de participação social, de coordenação federativa e de integração intersetorial.

1.3 A ÁGUA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O termo Agenda Verde, que se refere às ações da administração pública relacionadas à preservação dos recursos naturais, é bastante recente, mas a inserção do tema meio ambiente na agenda política dos países ganhou proporções maiores há mais de cinco décadas. Os efeitos conjunturais econômicos, sociais, políticos e ambientais que resultam do capitalismo global evidenciaram a necessidade de se considerar o agravamento da degradação ambiental como um problema também de dimensão política, o que constitui um desafio aos gestores governamentais. Souza afirma:

A emergência do tema meio ambiente na agenda política pode ser entendida como a manifestação de três elementos: o agravamento dos problemas ambientais, o desenvolvimento da ecologia como ciência, a percepção da dimensão política da problemática ecológica. Seriam três as causas fundamentais e interligadas, responsáveis pelo agravamento do problema ambiental: 1) o aumento populacional: a população do globo dobrou entre 1950 e 1987, de 2,5 bilhões para 5 bilhões; 2) o rápido processo de industrialização: [...] esse processo intensificou o uso dos recursos naturais, bem como contribuiu para poluir o meio ambiente, sobretudo o ar e a água, provocou desmatamento e concentração da população em grandes aglomerados urbanos; 3) o aumento do consumo de combustível fóssil (que está inteiramente relacionada ao aumento da temperatura da terra). (SOUZA, 2003, p. 47)

Neste cenário, a degradação do meio ambiente, tendo a escassez do recurso hídrico como um de seus resultados constatados pela ciência e divulgados através de relatórios que informam a dimensão do problema com alertas acerca da preservação, provoca

a realização de inúmeros debates, produções e pesquisas acadêmicas, suscitando questões sobre a água como recurso findável, contrariando antigas concepções que a consideravam inesgotável.

Estas indagações demonstram a necessidade de decisões jurídicas e políticas públicas e que estas devem ser oriundas da participação da sociedade tendo em vista que a questão ambiental, em maior ou em menor escala e de forma imediata ou futura, a todos atinge. Neste sentido, seria desejável que as deliberações fossem mais consensuais, tomadas no âmbito local, tendo em vista as clivagens regionais, as formas como as diferenças regionais interferem nas relações intergovernamentais e a identificação das elites locais e o papel que desempenham no processo decisório (KERBAUY, 2002:1).

O estudo do contexto político, tanto em nível nacional quanto internacional nas décadas de 70, 80 e 90, é importante para a compreensão dos elementos que influenciaram a promulgação da lei brasileira de recursos hídricos, que será tema do capítulo dois. São elementos anteriores à data da norma que tiveram papel incisivo no desenho do modelo institucional que nela estaria previsto. Dado que na seção anterior foi apresentada a trajetória histórica da questão hídrica na legislação brasileira, nesta seção pretende-se destacar os eventos que tiveram maior repercussão e reconhecimento mundial e que mais impactaram a agenda hídrica brasileira, tudo isto sem a pretensão de descrever todo o histórico da preocupação acerca da degradação ambiental, ou todos os eventos em torno deste tema no cenário externo.

Na segunda metade da década de 1950, o conhecimento científico sobre a vulnerabilidade dos recursos naturais vinha crescendo, como também se tornava conhecida a preocupação acerca do abismo entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, em torno da necessidade de conciliar preservação ambiental e desenvolvimento econômico. As inquietações originaram-se tanto pelas devastações causadas pela Segunda Grande Guerra, quanto pelo crescimento acelerado da migração rural para centros urbanos, e ainda devido aos resultados de degradação ambiental causados pelo desenvolvimento da indústria. Foram surgindo gradativamente preocupações ligadas à natureza, mais atinentes às áreas de atuação de cada instituição, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde preocupava-se com a poluição da água e do ar na saúde humana (TATEMOTO, 2008, p. 3), contudo sem a articulação com outras áreas para o desenvolvimento de políticas transversais. Esta realidade foi sendo alterada gradualmente através do conhecimento oferecido pelas palestras e conferências que a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações internacionais realizaram em diversos países.

Souza (2003) afirma que pode se considerar que a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, houve a incorporação do tema meio ambiente à agenda política dos países em geral. A Conferência de Estocolmo contou com a participação de 114 países e seus objetivos eram mais científicos que políticos (TATEMOTO, 2008, p.3). Buscava salientar a importância do reconhecimento dos limites do meio ambiente no processo de desenvolvimento econômico e ressaltar a necessidade de articular ações em ciência e tecnologia com a ação política. Almejavam-se decisões baseadas no tripé ciência, tecnologia e política. Neste sentido, o resultado mais expressivo desta conferência foi a criação de uma estrutura multilateral na ONU para as questões ambientais, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com diretrizes para a governança dos recursos naturais e também o estabelecimento de princípios de cooperação internacional na questão do meio ambiente.

Em 1977 acontece a Conferência da Água das Nações Unidas em Mar Del Plata, na Argentina, cujo resultado foi o Plano de Ação de Mar Del Plata, que estabeleceu a garantia de água potável em quantidade suficiente a todas as pessoas (TATEMOTO, 2008). Deste plano, surgiram as bases para o documento “Decênio Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento” da ONU, elaborado em 1980 (CUNHA, 2002).

Ainda na década de 1980, a ONU criou a “Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, que ficou conhecida como “Comissão Brundtland” pelo fato de ter sido chefiada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. A conjuntura internacional consolidava, em 1987, a noção de desenvolvimento sustentável com a redação do Relatório de Brundtland, também conhecido como “Nosso futuro comum”. O desenvolvimento sustentável, nas palavras do Relatório,

“é a forma como as atuais gerações satisfazem às suas necessidades no presente sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades” (ONU, 1991).

Nos anos de 1990, os encontros passam a ser temáticos, visando possibilitar o conhecimento aprofundado em temas do meio ambiente, que demandam diferentes formas de gestão. Em 1990 a Declaração de New Delhi tratava das águas salubres e do saneamento. Este encontro, que contava com representantes de 115 países, tinha o objetivo de verificar os resultados da reunião de Mar Del Plata ocorrida em 1977. Constatou-se a não evolução das tratativas desta reunião, e esta declaração apresentava uma importante sugestão de integração da administração de recursos sólidos e hídricos e a sugestão de gestão em nível local com

participação das comunidades nas decisões que acarretam na formulação de políticas concernentes aos recursos hídricos. Aí já se esboçava o desenho institucional da gestão dos recursos hídricos que a lei federal brasileira iria adotar.

Ainda no espírito de conciliar desenvolvimento econômico e meio ambiente, tanto no presente como no futuro, a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas, corriqueiramente conhecida como ECO - 92 ou Cúpula da Terra. Esta conferência visava diminuir o fosso econômico entre os países do Norte e do Sul, mas garantindo a preservação do meio ambiente. Os resultados desta conferência foram as Convenções da Biodiversidade, da Desertificação e Mudanças Climáticas, uma declaração de fundamentos sobre florestas, a Declaração sobre Ambiente e Desenvolvimento e a “Agenda 21”, que, como principal produto do evento, é o documento que fornece elementos para que cada país elabore seu plano de preservação do meio ambiente. Este documento

“Concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Este documento está estruturado em quatro seções subdivididas num total de 40 capítulos temáticos” (ECO 92).

Abarcando dimensões sociais, política e econômica, a Agenda 21 forneceu parâmetros de ações para redução da pobreza, auxílio aos países em crescimento para o desenvolvimento sustentável, promoção da saúde pública e melhoria nas habitações, discussão da gestão ambiental, combate ao desmatamento e gestão “eco-compatível” dos recursos de água doce. O capítulo 18 deste documento, não por acaso é o mais longo, trata especificamente dos recursos hídricos.

Também em 1992, a Conferência de Dublin ou Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, ressaltava o valor econômico da água, os usos diferenciados deste recurso, e o modelo participativo de gestão. Recomendava também o incentivo à formação científica de pesquisadores na área de recursos hídricos, o monitoramento das informações e da gestão, e a responsabilização aos poluidores com o pagamento por estes danos ambientais.

Ademais das conferências, congressos e tratados entre os países, os agentes financeiros, como o Banco Mundial, mostraram uma postura de preocupação com a degradação natural, principalmente em relação à crise da água, como apontaram Eneas Salati, Lemos e Eneida Salati (2006). O Banco Mundial, por exemplo, modificou suas condições para concessão de empréstimos, condicionando-os à melhora de conduta no tratamento dos recursos naturais. Os autores afirmam que em 1993, o Banco Mundial adotou uma série de procedimentos para auxiliar, em nível mundial, os países na gestão dos recursos hídricos, destacando-se:

- a) incorporar as questões relacionadas com a política e o gerenciamento dos recursos hídricos nas conversações periódicas que mantém com cada país e na formulação de estratégias de ajuda aos países onde as questões relacionadas com a água são significativas;
 - b) ajudar os governos a formular leis e regulamentos para lidar com definição de preços, organizações monopolistas, proteção ambiental e outros aspectos do gerenciamento dos recursos hídricos;
 - c) apoiar as medidas para o uso mais eficiente da água;
 - d) apoiar os esforços governamentais para descentralizar a administração da água e encorajar a participação do setor privado, as corporações públicas financeiras autônomas e as associações comunitárias no abastecimento de água aos usuários;
 - e) encorajar a participação dos usuários da água no planejamento, projeto, construção, gerenciamento e arrecadação das taxas dos projetos financiados pelo banco;
 - f) dar prioridade à proteção, melhoria e recuperação da qualidade da água e à redução de sua poluição por meio de políticas como o princípio do “poluidor-pagador”;
 - g) assegurar que investimentos envolvendo reassentamento sejam evitados ou minimizados, mas, quando for necessário, sejam restaurados ou melhorados os meios de vida anteriores;
 - h) apoiar programas de treinamento para introduzir reformas nos sistemas de gerenciamento de água.
- (SALATI, Eneas; LEMOS; SALATI, Eneida, 2006, p. 47)

A metodologia adotada pelo Banco Mundial destaca a importância que o tema meio ambiente já havia adquirido e demonstra como as organizações estavam tornando-se conscientes da gravidade do problema ambiental. A descrição feita serve ainda para evidenciar o paradigma que estava se criando para a gestão de recursos hídricos, baseado na descentralização e na participação da comunidade local.

Em 1996, acontece a “Conferência de cúpula das Américas”, que salienta o crescimento da demanda por água e a ineficiência dos esforços envidados até então para a melhora da qualidade da água (SOUZA, 2003). Esta conferência sugere o compromisso político com a preservação dos recursos hídricos através do estabelecimento de políticas reguladoras e sustentáveis, o envolvimento das instituições financeiras.

Na França, em 1998, acontece a “Conferência de Paris - Conferência Internacional sobre Água de Desenvolvimento Sustentável” que destaca a necessidade da união entre poder público e privado direcionando esforços para a preservação da água através de instituições fortes voltadas para o gerenciamento dos recursos hídricos. Almeja também obter a adesão da comunidade internacional para o estabelecimento de um documento consensual de apoio à implementação de políticas de gerenciamento dos recursos hídricos em nível local.

A análise da trajetória do debate internacional sobre os recursos naturais e seus temas correlatos, permite inferir acerca do campo de influências que a Lei das Águas sofreu. A fragilidade do meio ambiente diante do desenfreado crescimento econômico já vinha causando preocupação na comunidade científica nacional e nos gestores desde a década de 50, o que foi impulsionado pelo peso que este debate ganhou no contexto externo. Este é o cenário em que as leis brasileiras surgiram e estabeleceram o modelo de gestão dos recursos hídricos com vistas à sustentabilidade e a partir do envolvimento local já que a degradação dos recursos hídricos é provocada pela ação antrópica. Possibilitar a participação local no processo decisório dos interessados na política em questão: talvez seja este o caminho para a efetividade das políticas públicas.

2 A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO ATUAL

Este capítulo destina-se a abordar a política pública de gestão dos recursos hídricos no Brasil, estabelecida pela Lei 9.433, de 1997, também chamada “Lei das Águas”, tendo o federalismo como pano de fundo para o debate. A análise contempla também um breve panorama da Constituição de 1988, referência maior da legislação brasileira e que estabeleceu novas diretrizes para os dois temas em questão, ao redesenhar a divisão de poder político em benefício do entes subnacionais, processo de descentralização política, e ao extinguir a propriedade particular das águas tratando-as como recurso comum e escasso e, por isso, propriedade do Estado, que tem como função garantir o equânime acesso de todos a este recurso.

Ao analisarmos a Lei 9.433 verificamos algumas peculiaridades no que tange ao seu desenho institucional quando se considera a configuração federativa do país em termos geográficos (divisão territorial em entes subnacionais), políticos, administrativos e fiscais. A principal questão diz respeito a estrutura institucional de gestão das águas e a divisão político-administrativa do federalismo brasileiro. O federativo brasileiro estabelece a divisão do país assentada em três entes dotados de autonomia política: União, Estados e Municípios. No caso dos recursos hídricos, a base limítrofe que define as unidades administrativas para a sua gestão é a bacia hidrográfica, a qual é definida como:

“Unidade territorial de planejamento e gerenciamento das águas. Constitui-se no conjunto de terras delimitadas pelos divisores de água e drenadas por um rio principal, seus afluentes e subafluentes. A bacia hidrográfica evidencia a hierarquização dos rios, ou seja, a organização natural por ordem de menor volume (nascentes e córregos) para os mais caudalosos (rios), escoando dos pontos mais altos para os mais baixos.” (IGAM, 2008).

Constata-se assim que os limites político-administrativos do federalismo brasileiro não são coincidentes com a divisão administrativa para a implementação da política de gestão de recursos hídricos. Este fato pode gerar desafios à efetivação da política pública. Com a promulgação da Lei das Águas, a gestão dos recursos hídricos passou a ser competência de estruturas locais organizadas em comitês de bacia hidrográfica, os quais se definem naturalmente a partir do curso de rios, ou seja, o espaço deliberativo pode perpassar as fronteiras de municípios, estados e, por vezes, de países. Este formato descentralizado, participativo e integrado vem ao encontro do desenho proposto pela Constituição de 1988

para a gestão das políticas públicas, mas vai além da divisão do federalismo em entes e demanda uma coordenação intergovernamental para a implementação da lei.

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um quarto ente de poder voltado para uma questão específica, a gestão dos recursos hídricos, englobando representantes dos três entes federativos, que se somam aos usuários e à sociedade civil para compor a arena decisória. Sua concretização e efetividade envolve, portanto, superar as fronteiras geográficas e políticas do federalismo e promover coordenação intergovernamental e social.

É, portanto, na diferença dos recortes territoriais e políticos do federalismo e da gestão das águas que surgem alguns questionamentos e desafios que motivam o presente trabalho e que serão detalhados neste capítulo. Será apresentada a política de gestão dos recursos hídricos, a partir das previsões constitucionais e da Lei das Águas, os seus instrumentos e a relação desta política com a dinâmica federativa brasileira.

2.1 A REFERÊNCIA FRANCESA NA HIDROPOLÍTICA BRASILEIRA

Por seu pioneirismo em relação à regulamentação do uso e gestão da água, a legislação francesa forneceu, em ampla medida, embasamento para a legislação brasileira neste campo. No entanto, deve-se, ressaltar que a legislação sobre a gestão das águas na França tem suas especificidades, de forma macro, no sistema de organização política, e de forma micro, na divisão e na composição das entidades gestoras. A França é um país unitário, centralizado e que possui apenas seis bacias hidrográficas em todo o país, diferindo, portanto do Brasil. O modelo de administração central francês pode facilitar a gestão dos recursos hídricos. Comparado à esse país europeu, o Brasil enfrenta vários desafios que são resultados do compartilhamento das responsabilidades entre várias instâncias de governo (DIANNI, 2009). Ressaltando, ainda, que a França é de proporção territorial bem menor que o Brasil, sendo o seu território menor que o de Minas Gerais. Estas características por si só demonstram a diferença entre os dois países, contudo, vale a comparação uma vez que a base legal é bastante semelhante posto que o Brasil, como muitos outros países, utilizou o exemplo francês de gestão das águas.

Devido ao desenvolvimento econômico do pós-guerra, os recursos hídricos, na França, sofreram uma maior demanda regionalizada e a este fator somou-se a poluição dos rios. Neste cenário, o governo francês adotou uma política apoiada em bases sustentáveis, que objetivou recuperar a qualidade da água e investiu-se na criação dos comitês de bacia hidrográfica e das agências de água, que são as secretarias executivas dos comitês. Na própria

lei de gestão das águas, de 1964, o governo francês dividiu os recursos hídricos do país em seis grandes bacias hidrográficas, criando os seus respectivos comitês, denominados “Parlamentos locais da água”, e as agências de água atinentes a estes comitês. Está nesta questão uma grande diferença entre o modelo gaulês e o brasileiro. Lá o próprio governo instituiu na mesma norma a criação dos comitês e de suas respectivas agências de água. Aqui no Brasil a lei federal estabeleceu apenas as diretrizes gerais, delegando aos órgãos do poder público pertinentes a promoção da mobilização na bacia para a criação dos comitês, mesmo porque as bacias apresentavam estágios diferenciados no debate da gestão dos recursos hídricos.

O arquétipo francês estruturou-se nestes comitês de bacias hidrográficas e suas agências de águas como o seu órgão executor. A coordenação da gestão nestas seis bacias ficaram a cargo de três ministérios, o da agricultura, o da infra-estrutura e o da indústria, a depender da vocação da bacia, isto é, aquela bacia mais propícia à agricultura seria de responsabilidade do ministério deste tema e assim por diante.

O chamado ‘*redevance*’ foi o sistema de cobrança pelo uso da água que propôs a reversão do valor arrecado em atividade de recuperação da degradação na bacia na qual o recurso foi recolhido. A cobrança pelo uso da água na França se efetivou a partir de 1969. Em 1970 os recursos utilizados na criação dos organismos que ficaram responsáveis pela gestão foram devolvidos aos cofres públicos franceses, e somente a partir de então começaram as ações de recuperação. O investimento dos recursos oriundos da cobrança na recuperação da degradação da bacia em que foram gerados foi e tem sido notável até os dias atuais, promovendo a despoluição e o crescimento na oferta de tratamento de água, entre outros.

Em 1992 a lei francesa sofre emendas criando um organismo único para todas as atividades estatais relacionadas à água; alterou a dominialidade, definindo todos os tipos de água como bem público (até então as águas subterrâneas e parte das águas superficiais eram propriedade dos donos da terra); e imputou aos ‘prefeitos departamentais’ a responsabilidade da emissão da outorga de autorização para funcionamento das indústrias que fizessem emissão de descargas nos corpos hídricos maiores que a permitida em lei.

A composição dos comitês franceses foi assim estabelecida: a) 1/5 dos assentos para representantes do governo central; b) 1/3 de políticos eleitos cujo território esteja total ou parcialmente dentro da área da bacia; c) 1/3 de usuários; e d) 1/3 de entidades sócio-profissionais com competência na área. Talvez o nome “*Parlamento das Águas*” decorra do fato de o comitê ser composto também por políticos cuja base eleitoral esteja ligada à bacia. A menor participação do governo central tem a finalidade de envolver diretamente os atores

primários, isto é, aqueles que pagam pelo uso da água, que fazem a captação, e aqueles que estão diretamente relacionados ao assunto através da capacitação profissional. Com tal estrutura de poder, a gestão dos recursos hídricos na França tornou-se mais descentralizada e participativa. Como a divisão territorial e a representação desses comitês e agências são definidas em uma lei unitária, a unidade de bacia na França torna-se, além de uma unidade ambiental, também uma unidade política quase equivalente a uma unidade federativa, ou seja, a política de água é definida de forma integrada e hierárquica para uma grande bacia a que cada sub-bacia está interligada. Outro ponto de destaque é o fato de não haver entes federados, o que torna notória a disciplina legal da gestão das águas uma vez que não há leis subnacionais que possam resultar em conflito ou mesmo divergências na definição de competências. Não obstante, vale ressaltar que o tamanho do país favorece esta administração centralizada e que este fato concorre positivamente para a eficácia desta política.

Ao transpor esta análise para o Brasil, é possível identificar a semelhança quanto à legislação e quanto à previsão da forma de aplicabilidade dos recursos, (há o investimento na recuperação da bacia onde o recurso foi arrecadado), mas não quanto à total composição do comitê, à centralização legislativa, à operacionalização da cobrança pelo uso da água. Parte das explicações encontram-se no modelo federativo brasileiro. A França é uma república unitária, na qual o poder central é exercido sobre todo o território, e que possui apenas rios nacionais (DIANNI, 2009). Já o Brasil é uma república federativa, com legislações estaduais e nacional regulando os recursos hídricos, os rios têm de dupla dominialidade, como é o caso dos rios que atravessam mais de um estado, o território é bastante extenso, há grande riqueza hídrica com rios muito importantes para a região que comportam os cursos de água e, ainda, apresenta regiões com histórica escassez do recurso. Ou seja, são vários fatores que ocasionam a discrepância na efetivação da política de gestão de recursos hídricos e dificultam a implantação eficiente deste moderno sistema de gestão.

Há ainda um fator de diferença e de grande relevância para qualquer análise que tenha o federalismo como ponto de partida: o município. Em se tratando da questão dos recursos hídricos, o município não tem uma competência claramente definida como é o caso do estado. A lei federal dispõe claramente que os estados deverão legislar no tocante ao gerenciamento dos recursos hídricos, mas é omissa no caso dos municípios. Contudo, este ente compõe obrigatoriamente os comitês, dividindo os assentos do poder público com o estado. O fato de existirem dois entes federados subnacionais certamente é um fator complicador, principalmente levando-se em consideração que pode haver divergências na postura do segmento no momento das deliberações dos comitês, pois, como apontado acima,

as duas esferas dividem o número de assentos do segmento poder público. Nos casos de rios de dominialidade federal, as três esferas de poder compõem este segmento, o que pode resultar em impasses ou assimetria informacional. Mas dada a necessidade de recorte esta pesquisa não informará sobre o grau de informação dos atores. Não obstante, cabe a ressalva de que o fato do município não legislar acerca de recursos hídricos não o desobriga da preservação uma vez que a Constituição Federal estabelece no artigo 23 que cabe aos três entes “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

2.2 A ÁGUA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Apesar de já estar sofrendo influências do contexto nacional e internacional para a construção de uma política de gestão das águas, também denominada recentemente de hidropolítica, algumas previsões da Constituição Federal de 1988 foram fundamentais para a formatação da Lei das Águas, como também para o desenvolvimento da gestão hídrica no Brasil.

A Carta Magna definiu a água como bem de uso comum, isto é, os indivíduos têm direito a seu acesso e uso, assim expresso:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225, caput).

A água integra o meio ambiente como elemento essencial, por isso está abrangida por esta previsão. A água como recurso escasso e de necessidade de todos, não pode ser mantida nas mãos de alguns, mas gerenciada pelo Estado, que deve garantir a todos o acesso ao bem, possibilitando assim a construção de uma sociedade mais equânime. Este recurso natural, sendo de uso comum, pertence ao Estado e aos cidadãos.

Outra grande mudança, constante nos Artigos 20 e 26, foi a alteração da dominialidade⁵ das águas do território nacional, anteriormente definida como de particulares pelo “Código de Águas” de 1934. A dominialidade das águas passou a ser pública que, a depender do curso do rio, pode ser estadual ou federal.

“Águas de domínio federal são os rios e lagos (portanto, águas superficiais) que banhem mais de um estado, que são fronteiras com outros estados ou países, ou águas acumuladas em açudes decorrentes de obras da União” (IGAM, 2008).

⁵ Usa-se também a palavra calha como sinônimo de dominialidade, assim pode-se dizer que o rio é de calha federal ou estadual.

Se um rio tem a nascente em um estado e a foz (local onde o rio deságua) em outro se diz que sua dominialidade é federal, podendo também ser denominado como rio de dupla dominialidade. Assim, dada a hierarquia dos entes federados, a gestão deste rio irá demandar a intervenção e participação de órgãos federais somados aos outros segmentos componentes dos comitês de bacia hidrográfica, que são os usuários e a sociedade civil. Já para aqueles rios que não ultrapassam a fronteira de um estado, ainda que atravessem mais de um município, a dominialidade é estadual, o que determina que sua gestão seja feita com a participação do poder público estadual e municipal além dos outros segmentos componentes dos comitês. Saliente-se que o enquadramento como água de domínio federal abrange somente as águas superficiais; enquanto que no caso dos estados, o dominialidade das águas refere-se tanto as superficiais quanto para as subterrâneas. Definiu-se, a priori, que todas as águas subterrâneas são de domínio do Estado. O domínio dos recursos hídricos pela União e pelos estados não tem a conotação de propriedade que deve ser inscrita em registro de imóveis, mas esta posse significa a responsabilidade pela preservação do bem, proteção e gerenciamento, e garantia de sua perpetuidade e uso múltiplo, bem como o poder de editar as regras aplicáveis. A dominialidade ficou assim distribuída:

“Art. 20 - São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

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.

Art. 26 - Incluem-se entre os bens dos Estados:

I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.” (CF/88, Arts. 20 e 26)

No que tange à gestão de recursos hídricos, à União foi dada a atribuição de “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Artigo 21, inciso XIX). Somada a essa competência, à União foi imputado o dever de legislar sobre as águas. A partir daí foi promulgada a Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Aos estados estabeleceu-se a obrigatoriedade de legislar em favor de rios de seu domínio, permitindo-se considerar suas particularidades ou sua melhor forma de operacionalizar a política, desde que não fira a lei maior. Neste cenário, dada a autonomia dos entes

subnacionais, houve diferenças nos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos dos estados que serão melhor detalhadas no próximo capítulo. À título de enumeração e de forma mais específica relacionada à cobrança pelo uso da água, por esta ser foco deste trabalho, algumas divergências foram na forma de operacionalizar a cobrança pelo uso da água, ou de deliberar sobre o gasto deste recurso, ou ainda de isentar desta cobrança determinado setor econômico. Especificidades são esperadas em questões como essa pois se deve levar em conta as disparidades regionais e a heterogeneidade do país. Entretanto, o que deve ser considerado é tanto o fato da hierarquia legislativa destes entes, quanto à questão de se tratar da preservação de um recurso comum, de domínio público e que visa à equidade no acesso.

Quanto ao município, no que concerne ao meio ambiente, a Lei Maior apenas lhe deu atribuições relacionadas à preservação. Não lhe imputou obrigações diretamente relacionadas aos recursos hídricos, mas estabeleceu competência comum aos três entes no que se refere à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição. Neste contexto, este ente fica submetido à norma estadual, mas ainda assim, tem um papel fundamental na gestão de recursos hídricos, tendo em vista estar mais próximo ao cidadão e à bacia hidrográfica, podendo, por isso, conhecer melhor os problemas locais e fiscalizar possíveis descumprimentos das deliberações do comitê. Outra questão também interligada ao meio ambiente é a determinação constitucional para os municípios quanto ao planejamento e controle de ocupação do solo, o que implica em ações totalmente integradas à preservação dos corpos hídricos. Para além destas responsabilidades expressas, a Carta estabeleceu a competência conjunta a todos os entes de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.” (CONSTITUIÇÃO FEDEERAL, 1988, Art. 23, inciso VI).

Como é possível notar, as previsões retratavam o cenário daquela época em relação à questão ambiental. Naquele momento, a discussão sobre a degradação estava em voga, tanto no debate da comunidade internacional, como no plano nacional, e já chamava a atenção para situações irreversíveis resultantes do comportamento desvinculado da preservação. Silva (1994) afirmou que a constituição de 1988 foi a primeira a inserir em seu texto a questão ambiental e de forma bastante moderna. Apesar disso, a Carta apresenta uma obscura partilha de responsabilidades na área ambiental com uma miscelânea de competências exclusivas, comuns e concorrentes entre as três esferas de poder, a qual ele assim resume:

“(...) a constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União (Arts. 21 e 22) com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os municípios (Arts. 29 e 30), mas combina, com

esta reserva de campos específicos, áreas comuns em que se prevêm atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais e normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos municípios a competência suplementar (Arts. 24 e 30). (SILVA, 1994)”

Araújo (2000) pondera que, ao levarmos em conta que o “*meio ambiente é único, indissociável, indivisível, integrado e interdigo*” a dimensão deste problema de indefinições pode ser detectada e prova disto é que, ainda que a constituição tenha um capítulo exclusivo sobre o meio ambiente, esta matéria está presente em sete dos nove títulos que a compõem, demonstrando o quão complexo é este tema.

Por outro lado, para um país federado como é o caso brasileiro, se faz necessária uma definição bem demarcada das competências de cada ente. Soares (1997) aponta a necessidade da definição da área de atuação de cada esfera bem como para a importância da existência de preceitos legais que assegurem a autonomia, ainda que limitada, à sua esfera de atuação.

“O contrato federal significa: 1) que as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional, 2) que há consenso das partes envolvidas em torno das políticas que estabelecerão a comunidade política - o que significa delimitar o campo de ação de cada esfera de governo e, 3) que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo, o que significa autonomia para constituir seus governos (SOARES, 1997, p.42)”.

Há várias lacunas legais no que tange ao estabelecimento das competências relacionadas à gestão dos recursos hídricos como foi apontado. A Constituição Federal e até mesmo a Lei das Águas, ainda que seja específica do tema, deixa em aberto algumas responsabilidades no que tange esta gestão e delega aos entes subnacionais frações da responsabilidade sobre as águas. Cabe aos estados definir, por exemplo, a forma de operacionalização dos instrumentos de gestão estabelecidos na Lei 9.433/97.

Não obstante estas importantes ponderações acerca de indefinições ou ausências legais, é possível inferir acerca do avanço na gestão dos recursos hídricos proporcionada a partir da promulgação da Lei 9.433. As normas relacionadas ao meio ambiente retratava o cenário de urgência na preservação dos recursos naturais e, eram condizentes com as alarmantes previsões científicas, mas ainda não informavam o modo de gerenciamento dos recursos hídricos, o que foi alcançado com a Lei das Águas.

2.3 A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA GERAÇÃO DE ENERGIA

A regulação da geração de energia elétrica no país é parte integrante do gerenciamento dos recursos hídricos. Deste modo, a partir da previsão do parágrafo primeiro do Art. 20 da CF/1988, sancionou-se a Lei 7.990, em 1989, sucedida posteriormente por outras normas, para regulamentar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios devido a utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. Atribuiu-se o nome a esta contribuição de “Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (CFURH)”. A lei estabeleceu o percentual de 6,75% sobre o valor da energia produzida, que deve ser pago pelas concessionárias e empresas autorizadas a produzir energia, com potência acima de 30 *Megawatts* – por meio de geração hidrelétrica – pela utilização de recursos hídricos. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) gerencia a arrecadação e a distribuição dos recursos entre os beneficiários. Estão abrangidos por esta compensação os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham áreas alagadas por reservatórios associados a hidrelétricas ou que possuam instalações destinadas à produção de energia elétrica, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Do total arrecadado, 6% é dividido da seguinte forma: 45% são destinados aos estados e 45% aos municípios, os outros 10% são repartidos entre as pastas federais pertinentes (Ministério do Meio Ambiente, de Minas e Energia, etc.). Os 0,75% restantes são destinados ao Ministério do Meio Ambiente para a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Este é o pagamento pelo uso da água na geração de energia ⁶.

A lei que regulamenta este repasse a título de compensação prevê algumas restrições no uso deste valor por partes dos entes. O recurso não pode ser usado para abater dívidas, a não ser que o credor seja a União, como também para pagamento de pessoal. Para além destas restrições, os estados, em sua maioria, criaram fundos para receber este recurso, vinculando-os à destinação específica em investimentos na recuperação de bacias hidrográficas degradadas ou na iminência deste risco. No caso de Minas Gerais, por exemplo, foi criado o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas de Estado de Minas Gerais (FHIDRO). Este fundo dispõe de um órgão colegiado, o Grupo Coordenador, para deliberar acerca da aplicação dos recursos provenientes do repasse referente a compensação acima descrita.

⁶ Dados disponíveis em <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=538&idPerfil=2>. Acesso em 05 nov. 2011

2.4 A LEI DAS ÁGUAS

Com a citada alusão à legislação francesa, em 1997, é promulgada, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei 9.433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Com um caráter bem moderno, os fundamentos e os objetivos desta lei evidenciam a descentralização da gestão (para que os próprios indivíduos administrem o recurso hídrico local) e a preocupação com a sustentabilidade:

“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 animal;

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.

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.

(BRASIL, 1997, Lei federal 9.433/97, Arts. 1º e 2º)

O inciso quinto destacado acima traz uma novidade na implementação desta política pública que é a demarcação da área de abrangência da política a partir da bacia hidrográfica. Assim, esta unidade territorial constitui-se em um ente delimitador da atuação da gestão. Sob este prisma, a bacia hidrográfica configura-se quase que como um outro ente federado na implementação da hidropolítica.

Outro ponto importante a ser destacado é a previsão no inciso seis quanto ao modelo de gestão, que deve ser descentralizado, e à composição do comitê de bacia hidrográfica. A Constituição Federal estabeleceu diversas previsões que privilegiam a descentralização. Assim, à reboque da Carta, a Lei das Águas também estabeleceu este modelo que eleva os atores locais à posição de decisores no que concerne à gestão hídrica e torna a política menos dependente do poder central. O Art. 37 desta lei trata especificamente dos comitês de bacia hidrográfica, que se tornam plataformas deliberativas quanto às decisões

atinentes a esta política pública. O empoderamento dos atores locais na gestão dos recursos hídricos torna-se um mecanismo de indução vertical do governo federal (MACHADO, 2008) na condução da política pelos entes subnacionais.

Como previsto no Art. 41, os comitês devem constituir as Agências de Água, as quais exercerão a função de secretaria executiva dos respectivos comitês de bacia hidrográfica. Dentre outras competências elencadas no Art. 44, as agências deverão operacionalizar a cobrança pelo uso da água no âmbito da bacia, gerir o sistema de informações, manter cadastro de usuários da bacia, tratar de todos os assuntos pertinentes à área financeira, analisar projetos e obras a serem financiados pelo recurso da cobrança. Ressalte-se que a lei já estabelece que os recursos arrecadados com a cobrança devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados.

O diagrama apresentado abaixo mostra a estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos apontando a divisão entre os formuladores da política e os responsáveis pela implementação de seus instrumentos. Após, segue um quadro explicativo de todo o sistema.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2011 .

A tabela abaixo demonstra o fluxo do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos nas esferas estadual e nacional indo da formalização à implementação.

SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS					
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA			IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA		
Esfera Nacional			Esfera Nacional		
Órgão	Natureza do órgão	Principais atribuições	Órgão	Natureza do órgão	Principais atribuições
CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Órgão colegiado/Consultivo	Subsidiar a formulação da Política de Recursos Hídricos e dirimir conflitos.	ANA - Agência Nacional de Águas	Poder outorgante/ Órgão Normativo	Implementar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio da União.
MMA - Ministério do Meio Ambiente SRHU - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano	Órgão de governo/ Administração direta	Formular a Política Nacional de Recursos Hídricos e subsidiar a formulação do Orçamento da União.			
CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica (rios de domínio federal)	Órgão colegiado/Consultivo	Decidir sobre o Plano de Recursos Hídricos (quando, quanto e para quê cobrar pelo uso de recursos hídricos).	Agência de Bacia	Entidade da bacia/ Órgão executivo	Escritório técnico/Secretaria executiva do comitê de Bacia
Esfera Estadual			Esfera Estadual		
Órgão	Natureza do órgão	Principais atribuições	Órgão	Natureza do órgão	Principais atribuições
CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos	Órgão colegiado/consultivo	Subsidiar a formulação da Política de Recursos Hídricos e dirimir conflitos.	IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas	Poder outorgante/ Órgão Normativo	Implementar o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio do Estado.
SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Órgão de governo/ Administração direta	Formular a Política Estadual de Recursos Hídricos e subsidiar a formulação do Orçamento do Estado.			
CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica (rios de domínio estadual)	Órgão colegiado/Consultivo	Decidir sobre o Plano de Recursos Hídricos (quando, quanto e para quê cobrar pelo uso de recursos hídricos).	Agência de Bacia	Entidade da bacia/ Órgão executivo	Escritório técnico/Secretaria executiva do comitê de Bacia

Fonte: Elaboração própria a partir de informações nos sítios da ANA (2011) e do MMA (2011).

Como pode ser observado, o comitê de bacia hidrográfica figura na estrutura como o órgão deliberativo, ou seja, as decisões pertinentes à bacia são tomadas neste nível e aos demais órgãos cabe referendar tais decisões ou resolver as eventuais contendas não solucionadas na localidade. A gestão das adversidades deve ser a mais local possível, mas, em caso de impasse, há a possibilidade de elevar a contestação para decisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) para os comitês de domínio estadual; já para os comitês de domínio federal a instância superior ou do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Este modelo de gestão das águas faz face à necessidade de participação nas decisões evidenciada pelo processo de redemocratização, acolhido pela Constituição de 1988 e a Lei das Águas, mas pressupõe uma condução altamente negociada para contemplar os interesses diversos dos segmentos componentes dos comitês de bacia hidrográfica (GRANJA & WARNER, 2006).

A Lei das Águas estabeleceu também 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.” (Lei 9.433/97, Art. 25, caput).

Este sistema aglutina informações dos sistemas estaduais e os incorpora ao nacional visando alimentar e deixar acessível à toda sociedade um banco de dados unificado com informações de qualidade e quantidade de água. Este sistema norteia toda a gestão e fornece subsídio para as diretrizes contidas nos Planos de Recursos Hídricos, por exemplo. Para conformar os sistemas de gestão alinhando o federal com os estaduais aposta-se no princípio da subsidiariedade, que preza pela decisão e solução de conflitos de uso na instância mais próxima ao problema, como também visa a transversalidade das instituições para o melhor resultado de suas políticas (GRANJA & WERNER, 2006) e ainda credita na cooperação entre as partes o sucesso da gestão. Para Granja & Werner (2006) para a subsidiariedade:

“Será necessário, então, compreender e trabalhar de forma intersetorial. E com o entrelaçamento do complexo, ou seja, o que está tecido em conjunto. Isso significa transcender a fragmentação departamentalizada da organização governamental e colocar-se em sintonia direta com as expectativas e necessidades de populações que reclamam ser tratadas em realidades particulares, de natureza complexa, situadas em seu espaço territorial exclusivo.” (GRANJA & WERNER, 2006, p. 1109,1110)

O modelo de gestão proposto é inovador e faz face ao desafio de um gerenciamento integrado e sustentável das águas, que privilegia a participação a partir da interação e do diálogo entre diferentes atores em oposição a um antigo sistema de tomada de decisão de forma unilateral pelo poder público, como ocorreu historicamente. Esta lei reforça a escolha feita pelo Brasil por mecanismos que promovem a articulação e o debate entre os seus diversos membros. Mesmo porque constatou-se que, no caso dos recursos naturais, a necessidade da participação dos membros, que são os mais interessados e diretamente afetados, é imperiosa. Ao participar das decisões locais, espera-se que o indivíduo torne-se mais consciente para não poluir, como também, que seja capaz de disseminar boas práticas junto à comunidade, e ajudar na definição de onde serão gastos os recursos arrecadados, vendo desta forma a efetividade do dinheiro angariado revertido em investimentos locais. Ao deslocar a arena decisória para as bacias hidrográficas, a lei propiciou o empoderamento e a responsabilidade dos segmentos que compõem os comitês de bacia hidrográfica, o que constitui grande avanço em políticas públicas. São as próprias pessoas da localidade que promovem as decisões que lhes são afetas. Esta lei objetiva induzir a um uso mais racional da água, com visão de futuro e sustentabilidade, o que poder ser de possível alcance tendo em vista que quem decide nesta política é também o seu beneficiário e público alvo.

2.4.1 OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

A Lei das Águas trouxe a proposta de gestão hídrica através de uma política descentralizada, participativa, abrangente, com envolvimento da sociedade em processos deliberativos e responsivos. Esta norma estabeleceu a criação dos comitês de bacia hidrográfica, como instâncias locais de gestão de recursos hídricos. Os comitês são unidades de planejamento e arenas de negociação estabelecidas pela lei e organizadas na bacia hidrográfica, com participação do poder público (que a depender da dominialidade do rio terá participação federal, estadual e municipal), dos usuários e da sociedade civil. Cabe aqui uma distinção entre estes dois últimos segmentos.

Tanto na literatura de ciência política, como no senso comum, é natural considerar usuários como componentes da categoria sociedade civil, principalmente se levarmos em consideração que este segmento destacou-se no intenso processo de abertura à participação nos processos decisórios de políticas públicas que o país vem assistindo desde o fim da ditadura militar. A própria Constituição de 1988, a experiência do Orçamento Participativo, a criação de inúmeros conselhos gestores, constituem exemplos desta afirmação. Contudo, em se tratando do tema recursos hídricos há uma particularidade na definição dos componentes dos comitês de bacia hidrográfica. Na categoria usuários se enquadram aqueles que fazem a captação da água diretamente nos rios, lagos, riachos, seja de água superficial ou subterrânea, e a utiliza para as suas atividades comerciais. As empresas de abastecimento de água e saneamento, como a Copasa - MG, são exemplos de setor usuário dos recursos hídricos. Assim como as empresas mineradoras, as indústrias têxteis, as fábricas de cerveja, as hidrelétricas, os agricultores e irrigantes, enfim todos aqueles que utilizam a água como insumo para a sua atividade econômica. Todos estes fazem a captação de água diretamente nos rios ou em lençóis subterrâneos para suas atividades fins. Os usos da água são: abastecimento humano, dessedentação animal, irrigação, indústria, geração de energia elétrica, preservação ambiental, paisagismo, lazer, navegação. As pessoas que recebem a água tratada em casa são os consumidores, não se enquadrando, portanto na categoria usuário.

Já no segmento sociedade civil se enquadram esses consumidores domésticos de água, moradores das comunidades que vivem no entorno dos rios, ribeirões e riachos, ou seja, da bacia hidrográfica que podem ser representados através das Associações de Moradores, das Organizações Não-Governamental (ONG's) e Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público (OSCIP's), ambas com cunho ambientalista e atuação comprovada na bacia

hidrográfica. Em relação ao poder público, este pode ser municipal, estadual ou federal, a depender da dominialidade do rio. Observando o princípio da paridade na representação dos segmentos dentro dos comitês, a representação dos poderes executivos dos entes federativos é limitada à metade total dos membros. No âmbito do poder público, se o rio for de domínio federal, os três entes serão representados dividindo o número de assentos destinados ao poder público. Para os rios de domínio estadual, este segmento será composto apenas por órgãos dos poderes estadual e municipal.

O modelo de gestão das águas através dos comitês de bacias hidrográficas tem se mostrado eficiente pois tem produzido respostas cooperativas às querelas postas em discussão. E se firmou como instituição do gerenciamento hídrico que promove a subsidiariedade na gestão das águas, característica ligada ao federalismo cooperativo. A gestão das águas deve ser local tendo em vista que a co-responsabiliza os usuários e sociedade civil à preservação deste bem público. O comitê de bacia hidrográfica tem sido um mecanismo eficiente de participação popular na gestão dos recursos hídricos, pois em grande parte dos comitês já criados os instrumentos de gestão estão sendo implementados. Há a necessidade de alinhar a possibilidade de participação à modelos de governança mais eficazes no que tange, por exemplo, à construção de agendas governamentais. Há ainda muito que evoluir neste modelo de gestão partilhada e cooperativa principalmente com a implementação dos instrumentos de gestão, contudo, grandes passos já foram dados.

Outros fatores que justificam tal necessidade são a integração e a descentralização propostas pela Lei Federal 9.433/1997, que atribuiu aos comitês a competência de decisão no que se refere a gestão das águas na territorialidade de abrangência da bacia hidrográfica a qual pertence o comitê. Sob este prisma, as peculiaridades naturais do local, as características de uso (devido ao tipo de usuário local) e de preservação de cada região e, ainda, o grau de cooperação entre os atores, podem determinar o comportamento destes em relação às decisões concernentes a todos os instrumentos de gestão, mas, principalmente, à cobrança pelo uso da água, visto que esta afeta direta e individualmente o usuário. Souza (2003) trata das normas que regulamentam a articulação entre os diversos membros do comitê, e das táticas adotadas pelos atores, frente à necessidade de produção do bem público, que deve somar interesse setorial e interesse coletivo. Segundo a autora, o comitê é uma instituição com capacidade de promover a interação entre seus membros e ter como resultado a cooperação entre eles. Ela afirma que a própria noção de formação do comitê, somada à flexibilidade de seu modelo, de antemão possibilita a negociação com vistas ao consenso, apesar de estarem ali representados interesses diversos. Ou seja, o modelo de constituição dos comitês adicionado à possibilidade

de adequar os instrumentos legais às reais necessidades dos usuários, imediatamente concorrem para o apontamento de soluções dos problemas das bacias. Para se atingir o fim comum, entende-se imprescindível o acordo, a cooperação entre os atores.

Mas, paradoxalmente, a autora também salienta as querelas de cunho político que podem surgir da competição. Segundo ela, podem ocorrer grandes conflitos resultantes da circunstância de escassez do bem natural e essa carência pode ser decorrente das altas taxas de consumo, desperdício, poluição, desmatamento, pouca disponibilidade do bem, meios inadequados de gestão e ausência de regras que visem a sustentabilidade (SOUZA, 2005, p. 134). Para ela, a solução para os conflitos perpassa pela necessidade do agrupamento dos vários usuários visando uma solução negociada para as divergências. Sob esta ótica, o estudo da conduta dos usuários dos recursos hídricos é imperioso e relevante, na medida em que fornece importantes orientações acerca do grau informacional de que estes dispõem, bem como dos recursos envolvidos no processo decisório em cada bacia hidrográfica. São, também, imprescindíveis as questões de cunho técnico⁷ que podem influenciar na tomada de decisão e que permeiam toda a discussão acerca da gestão da água.

Atualmente, o país tem cento e setenta e sete comitês de bacia hidrográfica instituídos, sendo cento e sessenta e oito estaduais e nove federais. Com tão grandiosos números é possível inferir que seria ainda mais difícil e morosa a gestão dos recursos hídricos na hipótese da implementação da política ser totalmente centralizada.

2.4.2 OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei das Águas instituiu os instrumentos ou ferramentas de gestão, que tem por finalidade possibilitar a implementação da Política Nacional e das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos. Seguem abaixo breves definições acerca de cada instrumento de gestão⁸. Os membros componentes dos comitês de bacia hidrográfica, têm a responsabilidade na implementação de todos os instrumentos e, principalmente, na definição quanto à efetivação da cobrança pelo uso da água, o instrumento mais melindroso e que demanda intensa negociação.

Planos de Recursos Hídricos: o Plano Nacional de Recursos Hídricos é instrumento estratégico que propõe condutas gerais sobre os recursos hídricos no país e nos estados. Ele deve conter o diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, prever

⁷Refere-se aqui a estudo dos solos, das disponibilidades hídricas locais, a concessão de outorgas; ou seja, fatores que podem ser determinantes na decisão da forma de gestão como também na utilização ou estabelecimento de seus instrumentos já previstos em lei.

⁸ Conceitos subtraídos da Lei 9.433/97 e do Glossário de termos do IGAM.

alternativas de crescimento demográfico e evolução das atividades produtivas, modificações nos padrões de ocupação dos solos, balanço da disponibilidade e demandas futuras de recursos hídricos, refletir metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhora da qualidade da água e ainda a previsão de ações para o cumprimento das metas nele estabelecidas.

Enquadramento dos corpos d'água: visa estabelecer, através do estudo diagnóstico, o nível de qualidade (classe) a ser obtido e/ou conservado em um segmento de corpo d'água ao longo do tempo, ou seja, objetiva garantir às águas qualidade condizente com os usos mais exigentes a que forem destinadas, como também minimizar os custos de combate à poluição das águas através da atuação preventiva constante.

Outorga: é o instrumento que concede ao usuário o direito de utilizar os recursos hídricos por um prazo determinado. Através da outorga a entidade da administração pública estadual responsável pela gestão das águas executa a administração de forma quantitativa e qualitativa do uso da água, concedendo alvará para captações e lançamentos, bem como para quaisquer intervenções nos rios, ribeirões e córregos. A outorga não dá ao usuário a propriedade de água ou sua cessão, mas somente o direito de seu uso. Neste sentido, a outorga pode ser suspensa, parcial ou totalmente, em casos extremos de escassez ou de não cumprimento pelo outorgado dos termos de outorga previstos nas regulamentações, ou por necessidade premente de se atenderem os usos prioritários e de interesse coletivo.

Cobrança pelo uso da água: Os fundamentos da cobrança pelo uso da água são baseados nos conceitos de “usuário pagador” e de “poluidor pagador”, adotados com a finalidade de combater o desperdício e a poluição das águas, fazendo com que quem desperdiça e polui pague mais. Ao reconhecer que a água é recurso natural limitado, finito e escasso, obriga-se a tratá-la como um bem de uso comum, essencial à vida, dotado de valor econômico e a adotar a cobrança pelo uso desse bem. Este instrumento é essencial para criar as condições de equilíbrio entre as forças da oferta (disponibilidade da água) e da demanda. Promove a harmonia entre os usuários competidores, ao mesmo tempo em que redistribui os custos sociais, a melhoria da qualidade dos efluentes lançados, além de oportunizar a formação de fundos financeiros para as obras, programas e intervenções para a recuperação da bacia. A cobrança pelo uso da água é um instrumento posterior à concessão da outorga, pois depende deste para o cálculo do pagamento. É o documento de outorga que informa o uso (o que determina a fórmula do cálculo), o volume de água captado, o volume consumido e o lançamento de efluentes.

Sistema de Informações: 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, disponibilizando os dados de forma acessível para toda a sociedade. Informações seguras e atualizadas sobre recursos hídricos são essenciais para a gestão multidisciplinar e interdisciplinar, somada à participação comunitária e compatível com a política ambiental nacional e estadual. O sistema também objetiva reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre o uso dos recursos hídricos a toda a sociedade, com vistas à implementação dos demais instrumentos de gestão.

2.5 ALGUMAS IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO BRASILEIRO PARA A LEI DAS ÁGUAS

O federalismo brasileiro, reconfigurado a partir da Magna Carta de 1988 em uma perspectiva descentralizante, é fator relevante para compreensão do processo de implementação da hidropolítica. Granja e Warner (2006) afirmam que o modelo brasileiro de gestão dos recursos hídricos foi orientado pelo federalismo e fundamentado na subsidiariedade.

Contextualizando a questão das externalidades com o federalismo, conjectura-se que este modelo de organização política, que pressupõe a cooperação e a coordenação das ações das esferas de governo, seja ideal para um modelo de gestão de recursos hídricos descentralizado e participativo como pretende a Lei das Águas. O federalismo parece ser afim ao modelo de gestão das águas que se pretende implementar, mas há entraves que derivam do modelo federativo brasileiro e outros que advêm das dificuldades oriundas da inovação na gestão hídrica estabelecida com a Lei das Águas. Abrucio (2010) aponta que o federalismo requer incentivos à cooperação e processos intergovernamentais de decisão conjunta.

“Portanto, tomando como base as características da Federação, conclui-se que o sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2010).

O federalismo brasileiro iguala os três entes da federação, o que demanda constantes tratativas entre os municípios e os estados e entre estes e a União, e isto é particularmente válido para o bom funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica. Estas instâncias, pluralistas por definição, devem resolver os seus conflitos a partir da negociação e conformação dos interesses, federativos e sociais. A divisão político-administrativa do país sinaliza uma potencial dificuldade de gerenciamento dos recursos hídricos quando consideramos que a área e, conseqüentemente, a instância decisório das bacias hidrográficas

não são coincidentes com a divisão federativa do poder político. Daí a significativa necessidade de negociação, visando a articulação das ações públicas dos entes federados em suas respectivas bacias hidrográficas. No próximo capítulo, examinaremos mais detidamente a questão da coordenação federativa ao examinar um dos instrumentos da implementação da política de recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água. Será abordada a questão da relações intergovernamentais neste modelo de gestão hídrica, inclusive alguns entraves federativos na implementação deste instrumento na atualidade.

3 A BUSCA DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS: A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA

Neste capítulo será abordada a implementação da política de gestão dos recursos hídricos. Objetiva-se analisar a coordenação federativa na gestão das águas a partir da análise da cobrança pelo uso da água, um dos instrumentos legais da política. Apesar da norma não estabelecer uma ordem cronológica para a efetivação dos instrumentos de gestão, a cobrança pelo uso da água é, geralmente, o último instrumento a se efetivar, tendo em vista que depende da existência dos demais e é o instrumento que mais demanda negociação e amplo debate entre os segmentos, principalmente no que diz respeito aos valores monetários relacionados ao uso.

Segundo a Lei das Águas, os objetivos da cobrança pelo uso de recursos hídricos são:

- 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.
- (Lei 9.433/97, Arts. 19, 21 e 22.)

Por trás destes objetivos, está a preocupação com a possibilidade de escassez do recurso hídrico e o intuito de incentivar a preservação e o seu uso racional. A Lei estabelece também que o valor arrecadado com a cobrança pelo uso da água deve ser aplicado, prioritariamente, na bacia onde tenha se originado e para financiar ações de recuperação e proteção.

Estudos apontam que, em grande parte das bacias hidrográficas, o valor estimado de arrecadação é insuficiente para recuperar todos os danos à bacia após anos de degradação. Mesmo porque há muitas situações em que a poluição é oriunda da falta de saneamento, resultado da ausência de investimentos públicos nesta política, e o recurso da cobrança não foi pensado com a finalidade de cobrir esta omissão. A cobrança se propõe a ser, antes de tudo, um instrumento de caráter educativo, não punitivo ou estritamente pecuniário. Não pode ser tratado como uma multa, mas deve ser assimilada como o preço de um insumo para a atividade econômica desenvolvida e, por isso, como componente do custo do produto.

Apesar dos quatorze anos de vigência da lei, a cobrança pelo uso da água ainda não foi efetivada em grande parte dos comitês brasileiros. Diante desta constatação, cabe o

questionamento sobre como a dinâmica das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro contribui ou dificulta a implementação desta política, ponto que destacaremos nas seções seguintes.

3.1 ENTENDENDO A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA

Para muitos usuários de recursos hídricos e, mesmo, para os indivíduos em geral a dificuldade de compreender a necessidade de se estabelecer um valor para a água está alicerçada nas seguintes crenças: 1) a água é infinita, portanto de livre acesso e sem necessidade de controle e menos ainda de preço; 2) a água de uma propriedade pertence a seu dono, não a considerando como um bem de uso comum; 3) já se paga pela água que chega às residências; 4) a cobrança pelo uso da água é mais um imposto a ser pago e incluído no “bolo” de arrecadação do governo.

Através de alarmantes relatórios de cientistas, sabe-se hoje que a água não é infinita e que já há lugares no mundo que não dispõem deste recurso natural. Neste sentido, faz-se necessário limitar o seu uso através da precificação e de outras ações de conscientização quanto à preservação.

Em relação ao questionamento da propriedade da água, como apresentado no capítulo dois deste trabalho, até a Constituição de 1988, a propriedade das águas era distribuída entre a União, os Estados, os Municípios e também entre os indivíduos proprietários, visto a previsão de águas particulares no Código de Águas. Desta forma, o indivíduo tende a considerar que tudo que está dentro de sua propriedade lhe pertence, mas no caso da água esta proposição não se aplica porque este recurso natural é direito de todos, compondo o rol dos direitos à vida garantidos pela Lei Magna, e ainda pelo fato desta norma ter alterado drasticamente a propriedade das águas, extinguindo a propriedade particular no caso deste recurso natural.

Quanto à terceira crença, o valor mensal pago pela água que se recebe e consome nas residências é relativo ao tratamento e fornecimento da mesma e não à sua captação. Os cidadãos são considerados consumidores e não usuários.

A quarta crença pode ser ainda mais comum tendo em vista que a cobrança, a despeito da função nobre de preservação ambiental que carrega, decorre de uma determinação legal e assim é, por vezes, confundida com tarifa ou imposto. Não se enquadra nem em um conceito nem em outro. É preço público. Ela deve ser vista como uma taxa condominial, isto é, o seu valor é estabelecido a partir das necessidades e capacidade de pagamento do usuário e

definido de forma democrática, com sua participação, inclusive. A cobrança não tem natureza tributária, se origina a partir de um acordo social em uma bacia hidrográfica, legalmente reconhecido, para a implementação da política e tem como destino definido todas as ações referentes a recuperação e proteção do que foi degradado naquele local que gerou o recurso, ou seja, recurso arrecadado na bacia deve retornar para a mesma em ações de investimento. Os valores arrecadados são considerados recursos públicos e estão, portanto, sujeitos a determinadas amarras burocráticas, no intuito de preservar o interesse público. Conforme a lei preconiza, os recursos arrecadados devem ser repassados integralmente à agência de água pertinente ao comitê, cabendo aos seus membros a fiscalização da aplicação destes recursos de acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos é de fundamental importância para todos os instrumentos de gestão pois compõe-se de um diagnóstico da situação atual da bacia hidrográfica, apontando a sua vocação e norteando todas as demais ações do comitê. Além dos instrumentos formalmente estabelecidos na lei, há outras ações a serem feitas na bacia hidrográfica que são necessárias à implementação da política. O cadastramento de usuários é uma delas e é de fundamental importância para a concessão de outorga e para a cobrança pelo uso da água. A partir deste cadastro é possível identificar quais os são todos os usos na bacia, tanto de água superficial quanto subterrânea, quantificar os usos preponderantes, e enquadrá-los em significantes e insignificantes. Esta denominação se refere à quantidade de água captada, que é determinada em cada bacia, a partir da vazão estabelecida por deliberação normativa do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Há uma medida estimada que considera, para as águas subterrâneas, a captação superior à 10 metros cúbicos por dia como uso significativo. Quanto às águas superficiais a captação acima de um litro por segundo é considerada uso significativo⁹. Não há cobrança para usos insignificantes, daí a necessidade de fazer este enquadramento. A cobrança pelo uso da água incide somente sobre os usos outorgáveis, ou seja, aqueles passíveis de outorga, tais como captação, em grande quantidade, de águas em rios, lagos ou poços perfurados.

Para regulamentar o instrumento de cobrança pelo uso da água, a lei estabeleceu duas categorias de usuários dos recursos hídricos: o “Usuário-pagador” e o “Poluidor-pagador”; no intuito de diferenciá-los na maneira de calcular a cobrança. Na categoria de usuário-pagador incluem-se todos os que utilizam recursos naturais para a produção industrial, sua comercialização e consumo, isto é, aqueles que trabalham com a água como

⁹ Detalhamento destas medidas disponível em <http://www.igam.mg.gov.br/banco-de-noticias/1-ultimas-noticias/1000-cadastro-de-uso-insignificante->. Acesso em 01 dez. 2011

um insumo em seu processo produtivo e que pagarão pela água utilizada calculada pela vazão (litros por segundo). Na categoria ‘poluidor-pagador’ se enquadram os setores industriais e agrícolas que fazem a captação de água e a devolvem para as bacias em qualidade inferior à original. Desta forma, o grau de poluição determina o valor a ser pago pelo usuário, o que o obriga a uma utilização mais consciente do recurso. Este tipo de usuário pagaria tanto pelo volume de água captado, quanto pelo volume de água consumido e também pela devolução da água à natureza, em condições de uso ou reuso¹⁰. O conceito de reuso surgiu quando se constatou a possibilidade de reutilizar a água “devolvida” para outros fins que não necessitem da pureza da água. A qualidade desta água que é devolvida ao rio é calculada pela quantidade de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) que apresenta. A DBO é quantidade de oxigênio necessária para estabilizar a matéria orgânica. É a medida que calcula a quantidade do oxigênio dissolvido num corpo d'água, consumido pela atividade bacteriana. Este índice é um bom indicador de quão poluída a água está, pois quanto mais matéria orgânica tiver maior será sua DBO. Um rio com alta DBO consumirá o oxigênio dissolvido matando as espécies que vivem na água e dependem de oxigênio (IGAM, 2008). O cálculo da DBO incide na cobrança pelo uso da água pelo fato de possibilitar a avaliação de quanto o usuário poluiu o rio, somado ainda à água captada e consumida. Assim, quanto mais poluída a água devolvida, maior o pagamento deste usuário, fato que o incentiva a investir em tecnologias para poluir menos.

Em suma, a fórmula da cobrança levará em conta três fatores para precificar a água: a captação, o consumo e o lançamento de efluentes. Cabe aos comitês definirem se todos os usuários estarão sujeitos ao mesmo preço pois observa-se que em alguns comitês a negociação e aprovação de menor preço a alguns setores usuários. Em outros houve até isenção a determinados setores que possuem usos outorgáveis, o que na visão de especialistas, enfraquece o instrumento.

A cobrança pelo uso da água deve ser aplicada a todos os usuários significantes da bacia hidrográfica, evitando a situação na qual alguns pagam pela degradação e outros não pagam, ainda que continuem deteriorando a qualidade da água. Outra consideração a ser feita é que a cobrança deve ser amplamente aplicada entre os usuários para que não represente um encargo financeiro que coloque um setor em desvantagem, se comparado ao mesmo setor em outra bacia que não tenha a cobrança.

¹⁰ Exemplo: há cervejarias que reutilizam a água que lavou os tanques de armazenamento para outros fins que não envolva o seu consumo.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA

A implementação da cobrança pelo uso da água necessita percorrer um caminho que inicia-se com a mobilização na bacia hidrográfica, passando pela formação e posterior institucionalização do comitê, com a eleição, posse de conselheiros e aprovação do regimento. A partir daí começam as reuniões para deliberar acerca das ações que serão realizadas no âmbito da bacia hidrográfica. Cada bacia hidrográfica apresenta suas peculiaridades locais, o que pode resultar em comportamentos diferenciados ao se comparar o surgimento dos comitês. A título de ilustração, vale descrever brevemente a trajetória de formação de dois comitês estaduais mineiros para a compreensão do estágio em que se encontra a implementação da política de gestão dos recursos hídricos em ambos.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas foi criado em 1998, conforme o Decreto nº 39.692, com o fim de possibilitar, a partir da gestão dos recursos hídricos, viabilidade técnica e financeira para programas de investimento e consolidação de política de estruturação urbana e de desenvolvimento. Como relata Souza (2003), o comitê foi criado devido a iniciativas do Fundo de Saneamento Ambiental das Bacias dos Ribeirões Arrudas e Onça (PROSAM), um fundo estadual, que, como fonte financiadora, fazia esta exigência. Desta forma, constata-se que a criação do comitê partiu não de iniciativa popular com mobilização local, mas a partir de requisições de entes financiadores. Este antecedente histórico do comitê foi determinante para a compreensão do desdobramento das ações posteriores relativas a todo o processo de tomada de decisões no comitê. As ações realizadas por este fundo tinham estreita relação com as atividades dos usuários da bacia, o que fez com que estes se mobilizassem a favor da instituição do comitê para que pudessem participar das decisões atinentes ao rio. Por isso, o segmento usuários deste comitê é bastante engajado e atuante.

A trajetória da fundação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba foi bastante diferente do comitê do Velhas. O Consórcio Intermunicipal das Bacias do Paraopeba (CIBAPAR) surgiu em 1994 unindo, no princípio, dezenove prefeituras dos quarenta e oito municípios que são banhados pelo Rio Paraopeba e seus afluentes. Trata-se de um consórcio, institucionalizado como associação civil, criado com a finalidade de cooperação mútua para as ações na bacia. Foi estabelecido um acordo no qual os municípios partícipes se comprometeram a pagar uma mensalidade para que este consórcio realizasse projetos de recuperação na bacia, tendo em vista a grande degradação do rio e suas margens, a ausência do poder público na localidade e a não existência do comitê. Este consórcio promoveu

grandes ações de mobilização junto ao poder público municipal e à sociedade civil. Desta forma, quando, em 1999, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba foi instituído, já havia grande mobilização local. “*O comitê nasce dentro do próprio Consórcio, através de mobilização que o CIBAPAR realiza junto a um conjunto de atores interessados. Essa constatação está explicitada em Ata de Instalação do Comitê, realizada em julho de 2000*” (SOUZA, 2003). O caso deste consórcio retrata as *barganhas horizontais* descritas por Machado (2008), já que trata da negociação espontânea entre os governos locais para o desenvolvimento de ações que objetivavam o alcance de resultado ótimo para todos.

Retornando à análise, como bem assinalou Souza (2003), se comparado ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, no quesito mobilização social anterior ao decreto de instituição do comitê, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba fez o seu dever de casa. Constata-se que a iniciativa de instalação do comitê do Velhas partiu dos segmentos do poder público estadual e os usuários, quase sem mobilização da sociedade civil. Havia interesses econômicos em jogo. Já para a instalação do Comitê do Paraopeba a mobilização do poder público municipal e da sociedade civil já existia.

O intuito desta comparação foi demonstrar que o histórico da bacia antes da fundação de seu comitê importa na trajetória da implementação da cobrança. No início do ano de 2010 iniciou-se a cobrança pelo uso da água no Rio das Velhas, sendo o primeiro rio de domínio estadual em Minas Gerais a efetivar a cobrança. Como dito, os usuários já conheciam o instrumento e já estavam conscientizados da necessidade da implementação da política. Do outro lado, o Comitê do Paraopeba já contava com a mobilização da sociedade civil e do poder público municipal, mas não contava com a mesma disposição do segmento de usuário, que é o segmento sobre o qual incide a cobrança. Entre outros motivos, a questão da cobrança ainda não ter se efetivado deriva principalmente do fato do desconhecimento do instrumento pelo segmento dos usuários, que são os diretamente envolvidos na implementação do instrumento.

3.2.1 A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA EM RIOS DE DOMÍNIO FEDERAL

Ao analisar a política de gestão dos recursos hídricos no país verifica-se que há locais bastante avançados na implementação, mas há também aqueles que estão em estágio bem inferior no processo de discussão da política. Vários fatores contribuem para esta diferenciação, já que este debate depende da mobilização local, o que pode estar diretamente relacionado à articulação do poder público entre si e com os demais segmentos.

A tabela abaixo mostra os rios interestaduais. Estes são os rios da calha federal já que atravessam mais de um estado.

RIOS INTERESTADUAIS			
RIO	ESTADOS QUE ATRAVESSA	HÁ COMITÊ INSTALADO?	A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA JÁ FOI IMPLEMENTADA?
São Francisco	AL, BA, DF, GO, MG, PE e SE	Sim	Sim
Paraíba do Sul	MG, SP e RJ	Sim	Sim
Doce	MG e ES	Sim	Não
Piracicaba, Capivari e Jundiá	MG e SP	Sim	Sim
Paranaíba	DF, GO, MG e MS	Sim	Não
Verde Grande	MG e BA	Sim	Não
Piranhas - Açu	PA e RN	Sim	Não
Grande	MG e SP	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no site: <http://www.cbh.gov.br/#not-interestaduais>. Acesso em 07 nov. 2011

O Brasil possui oito bacias interestaduais envolvendo onze estados, conforme mostra a tabela. Vê-se que a maioria dos rios está na região Sudeste, o que ajuda a explicar a histórica escassez de água no Nordeste. Verifica-se que Minas Gerais tem em seu território sete dos oito rios federais, o que revela a riqueza hídrica do estado, mas também demonstra o tamanho da responsabilidade do órgão estadual gestor das águas, a ele cabe implementar a gestão nos rios estaduais e participar da gestão nos rios de calha federal.

A cooperação técnica com a França na bacia do Paraíba do Sul, iniciada em 1992, desencadeou um processo de mobilização da bacia desenvolvendo-a enormemente no que tange à política de recursos hídricos, culminando na criação do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), em 1996, antes mesmo da Lei das Águas. Este fato fez com que o comitê fosse o pioneiro a implementar a cobrança pelo uso da água no Brasil, em 2003. Apesar do rio ser de calha federal e atravessar três estados importantes economicamente para o país, abrigando grandes e importantes indústrias em seu leito, a gestão dos recursos hídricos está totalmente implementada. A intervenção do ente federal foi de imperiosa importância para conformar os conflitos e unificar os interesses em prol da implementação da gestão das águas. Apesar do amparo legal ser do ente central não se pode afirmar acerca de uma indução vertical da política já que a aprovação da cobrança teve em todo o seu processo uma condução altamente negociada.

O comitê do Rio Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ Federal) foi criado em 2002, tendo os seus afluentes mineiros e paulistas também instalados os respectivos comitês. Baseando-se bastante no modelo do Paraíba do Sul, em 2006, o PCJ Federal implementa a cobrança pelo uso da água, sendo o segundo comitê a fazê-lo. Esta bacia já se encontrava bastante mobilizada, tendo em vista que a preocupação com a gestão hídrica no estado de São Paulo começou no início da década de 1980, articulando também com a porção mineira do comitê. Deste modo, a intervenção federal não foi tão determinante para a implementação da cobrança.

A bacia do Rio São Francisco é bem complexa tendo em vista que o rio atravessa sete estados e quinhentos e quatro municípios, com mais de dezesseis milhões de pessoas vivendo nesta bacia. Este rio é de grande importância para o país por transportar água para o Nordeste brasileiro, pelo potencial hídrico passível de aproveitamento para geração de energia elétrica, pelas atividades econômicas que possibilita em todo o seu curso e pelas riquezas minerais que abriga. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco foi criado em 2001 e desde então vem se reunindo para a implementação dos instrumentos de gestão. Até 2005, a ANA concluiu o processo de outorga para os usuários do rio e a partir de 2006 iniciou o debate em torno da implementação da cobrança. A efetivação da cobrança se deu em agosto de 2010, mas ainda não abrange todos os estados. Este fato desafia a questão da coordenação federativa dada a quantidade de entes federados envolvida. Admite-se no entanto que a participação da ANA é crucial tanto pela função natural de coordenação deste processo, quanto pela quantidade de entes subnacionais envolvidos e ainda pela heterogeneidade e disparidade regional que acompanha este rio.

O comitê do Rio Doce foi fundado em 2002 e está com o debate acerca da implementação da gestão dos recursos hídricos bastante avançado. Contraditoriamente foi esta bacia que forneceu, através de um estudo fruto da cooperação técnica com a França a partir de 1989, as bases para o modelo de gestão que a Lei 9.433/97 viria estabelecer e ainda não implementou todos os instrumentos. A cobrança já foi deliberada pelos membros e deve se iniciar em janeiro de 2012, sendo o quarto comitê a implementar a cobrança.

O comitê do Rio Paranaíba ainda está em processo de formação. Este fato causa certa estranheza tendo em vista tratar-se de um rio de calha federal. Nesta bacia gera-se 90% da eletricidade do país. Como apontado no capítulo dois, há uma lei específica que estabelece a Compensação Financeira pelo Uso dos Recursos Hídricos (CFURH) para a geração de energia. Assim, os estados que este rio atravessa *já* recebem esta compensação. Apesar de ainda não ter efetivado a cobrança, o comitê já está dando andamento aos demais

instrumentos e já discute acerca da agência de água que irá operacionalizar a cobrança. Há uma peculiaridade na legislação goiana no que tange à constituição de agência. Conforme a lei local, a Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, órgão do governo estadual, pode cumprir o papel de agência de água e, por isso, está participando do processo de seleção de agência de água para este comitê. Na Lei 9.433/97, não há proibição desta situação, mas dado que esta norma visa também a descentralização da gestão, esta ação pode contrariar este princípio, já que a operacionalização da gestão voltaria para o poder público.

O comitê do Rio Verde Grande foi instituído em 2003. A atividade econômica predominante é agricultura irrigada, e devido à falta de gestão, a região já apresenta conflitos desde a década de 1990, dado que são muitos irrigantes e não há água para todos. A implementação da gestão também está atrasada neste comitê, tendo em vista que o comitê foi instalado há algum tempo e por se tratar de rio federal.

O comitê do Rio Piranhas – Açu foi instituído em 2006. O rio está inserido no semiárido nordestino e tem imensas dificuldades, pois o rio seca em determinados períodos do ano. O debate acerca da política de recursos hídricos está bastante atrasado e o comitê ainda não dispõe do Plano de Recursos Hídricos. Neste comitê não se verifica a presença do ente nacional na implementação da política, como nas outras bacias de domínio federal.

O Rio Grande teve o seu comitê instituído somente em 2010. O comitê já dispõe de um estudo diagnóstico da bacia, mas ainda não implementou os demais instrumentos de gestão. Pelo fato deste rio atravessar dois estados importantes como Minas Gerais e São Paulo e tendo estes dois entes experiência com esta política, o fato da sua implementação estar atrasada sugere que há outras questões envolvidas que merecem estudo específico.

A apresentação de todas as bacias interestaduais teve o intuito de demonstrar como está o andamento da gestão destas bacias, tendo em vista a intervenção federal na implementação da política de gestão hídrica. Dos oito comitês instituídos, a metade deles tem a cobrança pelo uso da água implementada. Os demais comitês apresentam bastante atraso na implementação da cobrança, talvez não de toda a política, pois todas as bacias têm comitês instalados e realizam reuniões para debater acerca do desdobramento da política. À exceção do comitê do Rio Grande, os comitês com composição de estados da região Sudeste parecem estar mais adiantados no debate, o que talvez se justifique pelo maior desenvolvimento econômico dos estados envolvidos na gestão, e que demandam mais “atenção” do ente federal. Não foram constatados problemas de coordenação federativa entre os entes subnacionais nestes comitês, já que eles se agrupam somando-se ao órgão federal para formar o segmento poder público. A partir do estudo verificou-se que há inclusive cooperação entre

os entes federais, até mesmo em comitês diferentes, já que os comitês encontram-se em estágios diferenciados na implementação da política. Aqueles mais adiantados oferecem *expertise* para os que estão implementando cada instrumento.

3.2.2 A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA EM RIOS ESTADUAIS

O ponto de partida para qualquer movimento analítico que almeja estabelecer comparação entre os estados do país deve ser o pressuposto das heterogeneidades e das disparidades regionais. O empreendimento aqui proposto é o de verificar a implementação da política de recursos hídricos nos rios estaduais prescindindo de qualquer equiparação. Almeja-se sim estabelecer uma comparação entre os estados e o ente nacional na implementação da gestão das águas. Segue abaixo a tabela que demonstra a divisão dos cento e sessenta e oito comitês de bacia hidrográfica estaduais já instalados no país, em um universo de trezentas bacias hidrográficas com potencial de abrigar comitês. Vinte estados brasileiros possuem comitês de bacia hidrográfica instituídos. De todos os estados brasileiros, somente Roraima não promulgou a sua legislação estadual de recursos hídricos.

Tabela sobre a implementação da cobrança pelo uso da água no Brasil

IMPLEMENTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA NOS ESTADOS			
ESTADO	COMITÊS DE RIOS ESTADUAIS JÁ INSTALADOS	ESTADO	COMITÊS DE RIOS ESTADUAIS JÁ INSTALADOS
AL	5	PA	3
BA	10	PE	6
AM	1	PI	1
CE	10	PR	6
DF	3	RJ	8
ES	10	RN	2
GO	2	RS	24
MG	35	SC	16
MS	1	SE	3
MT	1	SP	21

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no site: <http://www.cbh.gov.br/#not-interestaduais>. Acesso em 07 nov. 2011

Ironicamente, o estado brasileiro com o maior e mais cobiçado volume de água doce do país, o Amazonas, tem apenas um comitê formado, o qual está ainda em estágio bem incipiente, não tendo efetivado nenhum instrumento de gestão. Este comitê foi fundado em 2006, sendo o primeiro da região Norte. No estado de Alagoas, das dezoito bacias hidrográficas existentes, apenas cinco tem comitês instituídos e em nenhum deles a cobrança foi implementada. Pela análise superficial dos números apontados na tabela é possível

verificar que a gestão dos recursos hídricos está mais desenvolvida nas regiões Sudeste e Sul. O fator maior desenvolvimento econômico somado a um maior grau de instrução da população podem ajudar na justificativa.

Minas Gerais instalou 35 dos 36 comitês catalogados. Há a cobrança em três deles e outros com o debate bastante adiantado para a definitiva implementação. Considera-se que o estado esteja bastante avançado na implementação da política, pois as bacias, na quase totalidade, têm o Plano Estadual de Recursos Hídricos. Esta conquista ocorreu pelo fato de ter sido incluído tal ação como meta nos projetos de governo. Tendo em vista que a lei mineira é bastante semelhante à Lei 9.433/97 o vazio legal no que tange a regulamentação da natureza orçamentária do recurso arrecadado com a cobrança permaneceu. Os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água das bacias mineiras acabaram caindo nos cofres públicos que a boleta foi gerada na Secretaria de Fazenda do estado. Este fato resultou em uma centralização do recurso já que sua liberação passa por todos os trâmites orçamentários do recurso público, ou seja, dependem de aprovação superior para a liberação, devem figurar no rol de ações de governo pré-definidas em seus projetos, ficam condicionados momentaneamente à situação fiscal do estado. A previsão de gestão descentralizada dos recursos hídricos com a operacionalização da cobrança feita pela agência de água objetivou justamente desvincular o recurso pecuniário dos cofres públicos possibilitando celeridade nas definições de investimento como também na liberação efetiva do recurso. Apesar do avanço junto aos comitês na implementação da política, a gestão das águas no estado tem o grande desafio de promover a descentralização para cumprir esta determinação legal.

A lei estadual de recursos hídricos, de 1991, de São Paulo, produziu o primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos, feito a partir do diagnóstico sobre o uso e controle da água. Este documento ficou conhecido e influenciou sobremaneira a legislação ambiental federal e em outros estados. Esta norma também instituiu o Fundo Estadual de Recursos hídricos (FEHIDRO) com a função de gerir os recursos arrecadados com o uso do potencial hídrico para a geração de energia e também com a cobrança pelo uso da água.

Apesar da Lei das Águas não definir como o recurso oriundo da cobrança deve ser gerido nos estados, entende-se que este recurso não pode ficar sujeito aos morosos trâmites burocráticos do orçamento público, tendo em vista que não se trata de um imposto e, por isso, não deve sujeitar-se às decisões discricionárias do poder público, tanto em relação à aplicação dos mesmos, como para o tempo da sua liberação. Não há porém conflito com a lei federal uma vez que esta foi omissa nesta previsão. A lei paulista destoa da lei federal no que se refere à descentralização, pois, após a deliberação do comitê e conselho estadual acerca da

efetivação da cobrança pelo uso da água, coube à assembléia legislativa aprovar e ao governador sancionar a lei. Outro questionamento foi em torno das isenções a alguns setores de usuários que a lei concedeu, o que para muitos enfraqueceu o instrumento como um todo. Ainda, um outro ponto que foi e continua sendo de questionamento entre os setores usuários das bacias de São Paulo é que os valores não foram definidos e aprovados em consenso no comitê, mas predefinidos na lei estadual, o que destoava totalmente da proposta inovadora de descentralização e participação que a Lei das Águas estabeleceu. Há quem considere que a lei paulista esteja na contramão do modelo participativo que a lei federal pretende. A cobrança iniciou-se em 2005 após tramitar na assembléia desde 2001. Tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação do projeto e a aprovação da lei, e considerando as isenções que estabeleceu, cogita-se a possibilidade de que lobistas, representando grupos empresariais e agrícolas, estariam pressionando os parlamentares para alterar o texto da lei. O propósito de descentralização da Lei das Águas visava justamente evitar que a gestão dos recursos hídricos dependesse de negociações parlamentares ou sanções do poder executivo como foi o caso da cobrança nas bacias paulistas.

Quem despontou na operacionalização da cobrança pelo uso da água foi o estado do Ceará, tendo a iniciado pioneiramente em 1996. Mas a cobrança no Ceará difere bastante da prevista na Lei das Águas, mesmo porque esta norma é anterior à lei federal. Ela é efetuada pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), um órgão estadual que administra, arrecada e decide sobre a aplicação dos recursos sem a participação dos comitês, o que enfraquece esta instância e diverge totalmente da lei federal. Outro ponto de divergência é que a cobrança incide apenas na captação, o que também não está de acordo com a lei federal já que esta estabelece que se cobre sobre o consumo da água e sobre o lançamento de efluentes. O Ceará, talvez face à sua escassez natural e histórica, e influenciada por São Paulo, legislou acerca da água e operacionalizou a cobrança dada a grande necessidade de regulamentar o consumo e fazer investimentos para o aumento da disponibilidade hídrica no estado. Atualmente o estado tem fortalecido os comitês visando cumprir a Lei 9.433/1997.

O Paraná enfrentou enorme polêmica para a aprovação da lei estadual, e diante da reação dos produtores rurais, concedeu isenção ao setor¹¹, o que significa deixar isentos da cobrança 60% do estado, que é ocupado por atividades agrícolas¹². A lei estadual 12.726¹³

¹¹ SCROCCARO, José Luiz, MACHADO, Enéas Souza. Cobrança pelo Direito de Recursos Hídricos - Aspectos específicos e andamento no Estado do Ceará. SUDERHSA, Junho de 2007. Paraná. Disponível em <www2.itaipu.gov.br> Acesso em 11 nov. 2011.

¹² Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/13/314.pdf>. Acesso em 16 nov. 2011

¹³ Disponível em: <www.alep.pr.gov.br>. Acesso em 11 nov. 2011.

é de 1999, mas o estado não efetivou a cobrança até os dias atuais. Há ainda a discussão em torno de cobrar ou não do agricultor, ator que possui grande influência política. A partir da análise de diversos estudos de impacto econômico, avaliou-se que os setores mais sensíveis à cobrança pelo uso da água, neste estado, são a agricultura e o abastecimento rural. Outro ponto de controvérsia está no fato de que a lei estadual estabelece que está à cargo do governador a definição dos usos insignificantes, que deve ser aprovada pela assembléia, mas que pode ser alterada pelo executivo. O que ocorreu com o estado é que a partir de 1999, com a aprovação da lei estadual, discutiu-se muito em torno da implementação da cobrança e quando estava tudo pronto para iniciá-la, o então novo governador Roberto Requião (PMDB - PR) suspendeu todo o processo, alegando que faria uma revisão na legislação de forma mais comprometida com a população (HARTMANN, 2010). Aqui cabe uma análise sob o prisma da organização política do país. A descentralização, um dos pilares do federalismo, pode acarretar efeitos nefastos ao permitir ocorrências como esta situação em específico, dado que a constituição delega aos estados, de forma concorrente, a competência de legislar sobre a política ambiental.

No Rio de Janeiro, a cobrança pelo uso da água foi implementada em todas as regiões hidrográficas. Como em outros estados, a lei estadual carioca apresenta especificidades que podem causar descrédito no gerenciamento de recursos hídricos. De forma semelhante à São Paulo, o estado conta com o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), para o qual é direcionada a arrecadação referente à compensação financeira pelo uso da água para geração de energia e o recurso arrecadado com a cobrança pelo uso da água. Há contudo, quatro divergências do modelo paulista: a) do valor arrecadado com a cobrança, 90% são repassados às bacias nas quais originaram o recurso e os 10% restantes devem ser aplicados no órgão estadual gestor de recursos hídricos; b) na ausência de planos de bacia, o órgão gestor pode aplicar diretamente os recursos do FUNDRHI nos programas governamentais de recursos hídricos; c) onde não há comitê formado, o órgão gestor aplica diretamente, também mediante aprovação do conselho estadual, os recursos em intervenções e ações de conservação; d) há cobrança em bacia hidrográfica que não possuem comitê instalado. Estes quatro pontos destacados estão em total desacordo com a Lei 9.433/97 e podem resultar no total enfraquecimento do modelo de gestão dos recursos hídricos. Primeiramente, o recurso arrecadado na bacia deve nela ser investido integralmente. O fato de se repassar um percentual para um órgão do poder público desvirtua totalmente o caráter descentralizado da lei e altera o seu conceito de “taxa condominial”. A decisão referente aos investimentos na bacia deve ser feita pelos membros do comitê a partir do plano diretor da

bacia, que identificará as ações prioritárias, não podendo ficar à mercê do poder discricionário do executivo para investimentos em seus programas, já que estes não são definidos através de instâncias deliberativas. E, por último, ressalte-se que a implementação da cobrança pelo uso da água deve ser implementada a partir de amplo debate com os membros do comitê, não podendo deste modo, existir cobrança em bacia que não tenha instituído o comitê.

O panorama de implementação da cobrança pelo uso da água apresentado teve o intuito tanto de demonstrar como se dá a implementação da política em um modelo federado, em que parte da política requer uma maior coordenação vertical (são os casos dos rios de calha federal) e, outra parte, depende dos entes federados. Obviamente, foram destacados os locais mais expressivos tanto para a política em questão como para a análise na ótica do federalismo brasileiro.

3.3 FEDERALISMO BRASILEIRO: INDUTOR OU OBSTÁCULO À COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS?

A aferição de valor a qualquer bem reside no grau de interesse por este bem. Partindo desta afirmação, é compreensível que cada ator tenha sua preferência e interesse, bem como a intensidade desta preferência em relação aos usos do recurso hídrico. A cada tipo de usuário vai importar uma característica do recurso, que implica diretamente em sua forma de uso, que por sua vez influencia no formato da cobrança. Sob este prisma, conforme os atores e a vocação da bacia hidrográfica, a cobrança deve ser adequada a cada uso e a cada localidade. Ao estarem em uma mesma arena, interesses diversos são confrontados ocasionando o conflito de interesses. Granziera (2000) pontua acerca do conflito de interesses:

“Pode-se classificar o conflito de interesses sobre a água em três planos. O primeiro refere-se ao desenvolvimento das atividades humanas. A partir do momento em que o homem descobre maiores possibilidades tecnológicas, voltadas ao desenvolvimento, utiliza os recursos naturais de forma mais intensa. Quando a população aumenta, evidentemente, o uso dos recursos naturais vai ser mais demandado. O segundo plano de conflito refere-se ao fato de haver vários tipos de usos. A distribuição de água e irrigação são usos consuntivos, pois retiram o recurso do corpo hídrico. Outros não consomem, mas apenas se utilizam da vazão, como é o caso da navegação e da energia elétrica. [...] O terceiro plano de conflito consiste no risco de dano pelo mau uso da água. Se a água não é utilizada com as cautelas necessárias à sua preservação, compromete-se a sua qualidade e, conseqüentemente, diminui a quantidade de água disponível. O dano é verificado na ocorrência da poluição, da escassez e do assoreamento dos corpos de água. (GRANZIERA, 2000, p. 73)”.

O comitê de bacia hidrográfica, enquanto instituição descentralizada e participativa, deve ser a arena para dirimir os conflitos e ser capaz de possibilitar a cooperação entre os atores na condução da política. Na arena decisória, a interação dos atores, somada à intensidade de suas preferências, pode levar à cooperação ou ao conflito. Neste sentido, é possível verificar que a relação entre governos e distintos segmentos sociais nem sempre é serena. Além disso, é sempre bom reforçar o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores em detrimento de outros (JACOBI, 2006). Estes autores apontaram problemas de coordenação federativa que podem ocorrer no interior dos comitês. Jacobi e Keck (2006) afirmam:

“Dentre os diversos problemas apontados, observa-se que os representantes das prefeituras têm um comportamento essencialmente utilitarista, e pouco intervêm nos debates quase sempre a reboque das definições dos órgãos estatais. A falta de informações é sempre objeto de críticas de setores da sociedade civil, e as críticas destes se dirigem ao pouco espaço de participação dos representantes de comitês em instâncias de gestão de recursos hídricos em nível estadual. (KECK; JACOBI, 2002 apud JACOBI, 2005, p. 12).”

Com o processo de descentralização sofrido pelo Brasil nos últimos vinte anos, a repartição de competências das políticas, em geral, e na de gestão das águas, em específico, dá-se de forma bastante complexa entre as esferas de governo e não foi descrita com a clareza necessária para evitar distorções ou até mesmo conflitos. Ressalte-se que mais de um nível de poder desenha e implementa políticas em um mesmo território, o que resulta em conflitos horizontais e verticais que emergem durante a negociação para a gestão de recursos hídricos. A natureza dos conflitos é tanto entre as esferas de poder, como entre governos subnacionais e os segmentos que têm assento no comitê de bacia hidrográfica. Por isso, esta política deve apostar na ação cooperada.

Como apontado no capítulo dois deste trabalho, o modelo de gestão de recursos hídricos brasileiro foi guiado pela experiência da França, que é um país de organização política unitária. Só que o Brasil é um país federado e há enormes desafios a serem enfrentados no que tange à cooperação entre os entes, principalmente se levarmos em conta a distribuição de responsabilidades e poderes que permeiam o debate acerca da centralização ou descentralização do sistema federativo brasileiro. Na questão dos conflitos, o federalismo deve servir como um mecanismo de cooperação para conformar os interesses divergentes porque concede autonomia entre os entes. O próprio formato da instituição comitê já tem a conotação de cooperação, resguardando aos membros a possibilidade de expor as questões conflituosas para deliberação juntos aos demais.

Não obstante, o federalismo brasileiro tenha fortes tendências centralizadoras já que a própria constituição dispõe acerca da cooperação entre os entes federados na gestão dos serviços públicos para o alcance de objetivos comuns. Este foi o princípio norteador da Lei das Águas ao determinar a articulação dos entes para a gestão dos recursos hídricos, sendo estes de interesse comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito das inúmeras facetas do federalismo, o ponto de consenso da literatura é o que o admite como uma forma de Estado, resultado de um pacto constitucional, que organiza territorialmente a divisão do poder contemplando pelo menos duas esferas independentes, cada qual com sua autonomia, sendo uma nacional e a outra subnacional, podendo esta última, como aponta Soares (1998), se subdividir ainda em outros dois entes federados, como é o caso brasileiro, no qual temos estados e municípios. Para se concretizar o pacto federativo, os estados membros renunciam a soberania própria em prol de uma soberania maior, mas conservam sua autonomia. Mendes (2007) afirma que no federalismo a soberania é peculiar ao Estado Federal como um todo, enquanto que os estados membros possuem outra característica, a autonomia, entendida como a capacidade de autodeterminação dentro dos limites estabelecidos pelo poder soberano. É uma espécie de permuta consentida implicitamente entre as esferas.

Para garantir o equilíbrio federativo, ou seja, a convivência harmônica das esferas de governo, bem como a implementação de políticas públicas, o federalismo brasileiro lança mão da repartição de responsabilidades; da criação de incentivos para a cooperação, sejam eles positivos (fiscais/transferências) ou negativos (sanções/regras); e de instituições que garantam estabilidade a este formato político, como as regiões metropolitanas, os consórcios intermunicipais e os comitês de bacia hidrográfica. Desta forma, o modelo busca alicerçar-se na cooperação e coordenação.

O ponto de destaque neste trabalho é que a forma de organização política influencia as escolhas das políticas, bem como a maneira de efetivá-las. Como foi visto, o federalismo brasileiro é fator fundamental para o entendimento do desenho e da implementação das políticas públicas, e isto vale para o objeto central desta análise, a política de recursos hídricos. O problema de pesquisa surgiu a partir da constatação de distinção entre os limites territoriais e políticos do federalismo brasileiro e o percurso natural da bacia hidrográfica que exige um desenho territorial próprio para gestão das águas e, desta forma, uma coordenação entre entes federativos muito bem articulada para a efetivação da política, o que representa importante questão para o estudo desta política pública. A junção dos dois temas, isto é federalismo e hidropolítica, torna-se ainda mais interessante ao considerar o volume de água do país, sua desigual distribuição e disputa deste recurso entre os entes federados. Como dito, o país dispõe de uma riqueza hídrica enorme, concentrando cerca de 12% da água doce do mundo. Entretanto, esta quantidade de água não está acessível de igual

forma para todos os indivíduos e a maior parte dela encontra-se na região Norte do país, na qual há a mais baixa densidade populacional. Assim, apesar da grande quantidade deste recurso natural, algumas localidades no país sofrem escassez, seja pela própria condição física local, seja por questões de degradação ou por ocupação desordenada do solo.

Machado (2008) aponta estrutura de incentivos que pode ser utilizada pela esfera nacional para que os níveis subnacionais realizem “escolhas ótimas”. Ele pontua a questão do recurso privilegiado que o governo central possui para induzir as escolhas dos demais níveis de governo, o que seria um processo de indução vertical. Trazendo esta teoria para o caso da gestão dos recursos hídricos, a União legisla estabelecendo a política nacional e delega poderes aos estados de legislarem concorrentemente e de modo supletivo neste tema, desde que respeitando a norma maior, para a implementação da política. Assim, ela induz a adoção da política sem eliminar um campo de autonomia para os entes implementá-la.

A outra perspectiva apontada por Machado (2008) para a coordenação federativa é o das *barganhas* horizontais realizadas pelos governos locais para implementação da política. Eles se articulam na divisão das tarefas, visando resultados ótimos para todos. Ao analisar a efetivação da política de gestão dos recursos hídricos é possível constatar que o comitê de bacia hidrográfica busca induzir esta negociação no âmbito das esferas subnacionais, entre municípios, entre estados e municípios, ao agregar os dois entes subnacionais em uma única instituição decisória, que também inclui usuários e sociedade civil.

Os dois conceitos apontam para a recorrente questão debatida no âmbito do federalismo brasileiro, se o modelo é centralizador ou descentralizador. Na análise da gestão das águas, constata-se que a formulação da política é centralizada, mas a implementação é descentralizada. Esta proposição significa que houve indução vertical no momento da elaboração da política, feita através de legislação nacional, ainda que esta responda demandas surgidas a partir de entes subnacionais, mas a realização das barganhas horizontais é parte do processo de implementação da política. Assim, a União estabelece a Lei 9.433/1997, que se sobrepõe às leis dos entes subnacionais, e este processo de indução vertical é importante como forma de comprometer estados e municípios, dantes alheios ao problema, e estabelecer uma referência nacional para adequação das políticas subnacionais implementadas. O levantamento de dados acerca da trajetória que culminou nesta política permite demonstrar que os entes federados estabeleceram modelos de gestão diferentes do que a Lei 9.433 previu. Posteriormente, alguns destes entes se adequaram ao modelo proposto por esta norma, o que foi positivo porque os modelos estabelecidos apresentavam falhas nos aspectos da

sustentabilidade e da participação social nas tomadas de decisão sobre a implementação da política.

Caso emblemático é o estado do Ceará, descrito no capítulo três, que aprovou a primeira legislação com previsão de cobrança pelo uso da água em 1996. O modelo de cobrança proposto não previa a incidência sobre o consumo e sobre o lançamento de efluentes, sendo estes dois itens de suma importância para o objetivo legal de conduzir o usuário ao uso racional e à preservação do recurso. Também apresentava um padrão decisório não participativo e descentralizado, no qual todas as decisões atinentes à gestão das águas eram feita de modo unilateral, pelo executivo. Este processo era bem distante do modelo proposto pela Lei das Águas, a qual estabelece a figura dos comitês de bacia hidrográfica para deliberar sobre a gestão da bacia hidrográfica. Para se adequar aos preceitos legais federal, o estado promulgou, em 2010, nova lei estadual de recursos hídricos, condizente com a legislação federal.

Sob esta perspectiva, da indução vertical, cabem algumas indagações: i) na ausência deste mecanismo, os entes conseguiriam estabelecer políticas eficientes de gestão dos recursos hídricos? ii) os entes conseguiriam gerir as águas de modo descentralizado e com coordenação federativa, ou seja, com cooperação entre estados e municípios?

A resposta parece ser não para ambas as questões. Os entes, ainda que estabelecessem políticas para sua unidade territorial, não lograram êxito nelas, tendo em vista a necessidade desta política ter gestão partilhada, já que as bacias hidrográficas não se restringem aos limites dos municípios ou estados. É notória a necessidade de coordenação federativa para o estabelecimento desta política. Apesar da Constituição Federal, que estabelecia o dever de gerenciamento e preservação dos recursos hídricos, pode-se afirmar que a gestão somente desenvolveu-se a partir da Lei nº 9.433 de 1997 e a evolução na implementação dos instrumentos de gestão pode ser notada principalmente a partir da criação da Agência Nacional das Águas, órgão federal responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh). Este fato parece reforçar a necessidade do processo de indução vertical, isto é, somente com a coordenação por parte da figura do poder central é que a gestão das águas nos entes federados, no modelo descentralizado, participativo e integrado como se propõe, começa a se estabelecer.

Contudo, não se trata de afirmar acerca da inviabilidade de modelos bem-sucedidos de gestão de águas no nível subnacional, independentes do poder central. O caso do Comitê do Rio Paraopeba é bom exemplo de que barganhas horizontais podem ocorrer. O consórcio foi criado entre os municípios do entorno da bacia e visava angariar recursos

através de mensalidades, para despoluí-la. Não tinha a participação dos outros dois entes federados.

No que concerne à questão do desenho institucional do federalismo brasileiro não constituir empecilho à cooperação intergovernamental da gestão das águas, vimos que o federalismo brasileiro possibilita esta colaboração entre os entes através de incentivos positivos, como distribuição de recursos fiscais pela União aos estados e municípios que adotarem uma determinada política, ou incentivos negativos, como o estabelecimento de legislação nacional que vincula todos os entes. Como um exemplo de incentivo positivo, a ANA tem um programa que concede um estímulo financeiro aos entes federados, através de seus órgãos responsáveis pelo saneamento, pagando pelo esgoto tratado.

A literatura sobre o federalismo brasileiro é bastante extensa, abrange diferentes áreas de conhecimento e tem evoluído positivamente nos últimos anos. Neste aspecto, vale destacar os estudos deste sistema aplicado às políticas públicas. Contudo, alguns destes estudos encontram certa dificuldade em conectar os dois temas e acabam enfatizando mais a organização política ou a política pública. Este trabalho buscou compreender a política de recursos hídricos sob a perspectiva do Estado federal brasileiro. Contudo, reconhece-se a dificuldade de apresentar as diversas perspectivas de entrelaçamento dos temas no limite de uma monografia, algo que certamente merece maior aprofundamento. Assim, longe de esgotar o debate, espera-se uma pequena contribuição ao campo de estudos sobre as políticas públicas de meio ambiente, campo tão recente e com a responsabilidade de explicar uma área em crescente movimento e evidência no debate público nacional e internacional.

Por fim, vale destacar que o avanço na compreensão da política de recursos hídricos no Brasil passa pela realização de pesquisas comparadas, nas quais confrontamos a realidade brasileira com a de outros países, unitários ou federalistas. Ainda, há o desafio de o objeto de estudo, a política nacional de recursos hídricos no Brasil, ser muito recente e necessitar de ajustes e aprofundamentos, é exemplar a defesa de um pacto nacional para a gestão das águas através do estabelecimento de metas para todos os entes federados.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Revista Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 99-124, 2005.

ABRUCIO, Fernando L. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: *Construindo uma Nova Gestão Pública*. 1ª. ed. Rio Grande do Norte: Escola de Governo do Rio Grande do Norte, 2010, 251 p., 1 v.

ABRUCIO, Fernando L. . Os barões da federação. São Paulo: Edusp, 1998.

ABRUCIO, Fernando L., FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAUJO, M. F. I.; BEIRA, . S. V. E. (orgs.) *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.

AFFONSO, Rui de Brito Alvares. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS - ANA. Plano de Recursos Hídricos (Fase inicial da cobrança pelo uso da água) - Síntese. São Paulo, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS - ANA. A Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos e Agência de Água das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. São Paulo, 2008.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, jun. 2005, p. 31-67.

ARAÚJO, Ubiracy. A repartição de competências em matéria ambiental. Palestra proferida em 20.09.2000, no Seminário Técnico “Causas e Dinâmica do Desmatamento na Amazônia” promovido pela Secretaria de Coordenação da Amazônia - Ministério do Meio Ambiente.

ARRETICHE, Marta. *FEDERALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo: São Paulo em perspectiva, 2001, vol.15, nº4.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). Dicionário de Política [1983]. (2ª ed.). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986 (Verbetes “Federalismo”, p. 475-86).

BRASIL. Constituição (1946). Constituição: 1946. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 18 de setembro de 1946.

_____. Constituição (1967). Constituição: 1988. Brasília: Senado Federal, 24 de janeiro de 1967.

_____. Constituição (1988). Constituição: 1988. Brasília: Senado Federal, 05 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 3071, de 1º de janeiro de 1916. Decreta o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 05 de janeiro de 1916.

_____. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 11 de julho de 1934.

_____. Decreto-lei nº 852, de 11 de novembro de 1938. Mantém o código das Águas e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 11 de novembro de 1938.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de setembro de 1981.

_____. Decreto nº 2.612, de 03 de junho de 1998. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 de junho de 1998.

_____. Lei nº 9.433, de 08 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 de janeiro de 1997.

_____. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 de julho de 2000.

CUNHA, Luís Veiga da. Perspectivas da Gestão da Água para o século XXI: Desafios e oportunidades. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, vol. 07, nº 4 out/dez 2002, p. 65-73.

ECO 92. Agenda 21. Disponível em: <dicionario.sensagent.com/eco-92/pt-pt/>. Acesso em: 29 out. 2011.

HARDIN, Garrett. "The Tragedy of the Commons. Science, dez -1968, vol.162, p.1243-1248.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio I; WARNER, Jeroen. "A hidropolítica e o federalismo : possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil?". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol.40 nº 6 Nov./Dec. 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. A cobrança pelo uso da água. Revista CEJ, Brasília, n. 12, p. 71-74, set.-dez. 2000.

HARTMANN, Philipp. A cobrança pelo uso da água como instrumento econômico na política ambiental: estudo comparativo e avaliação econômica dos modelos de cobrança pelo uso da água bruta propostos e implementados no Brasil. Porto Alegre: AEBA, 2010.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. Glossário de termos: Gestão de Recursos Hídricos e meio ambiente. Belo Horizonte: IGAM, 2008, 90 p.

JACOBI, Pedro Roberto. Governança institucional de problemas ambientais. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 4, n. 7, out. 2005.

_____. Gestão Participativa das Águas. São Paulo, mai. 2006. Disponível em: <homologa.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/TextoJacobi.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2011.

_____; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos. Revista Katálysis, Florianópolis, v.10, n. 2, p. 237-244, jul.-dez. 2007.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Descentralização, formulação e implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2002, Niterói. Anais. Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 2002.

LIMONGI, F. P. "O federalista: remédios republicanos para males republicanos". In: WELFORT, Francisco (org.). Os clássicos da Política (vol.1). São Paulo: Ed. Ática, 1989, p.243-287.

MACHADO, José Ângelo. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 51, nº2, 2008, p. 433 a 457.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e da outras providências. Diário do Executivo, Belo Horizonte, MG, 30 de janeiro de 1999.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. Economia Ambiental. Gestão de Custos e Investimentos. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: IBASE(org.). A democracia como proposta. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1999.

ONU. Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <www.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>. Acesso em: 29 out. 2011.

_____. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente: Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 1995.

OSTROM, Elinor. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutional arrangements and the commons dilemma. In: Rethinking institutional analysis and development. Ostrom, Vincent; Fenny, David; Pitch, Hartmut. San Francisco: ICS Press, 1993.

RAVENA, Nírvia. A Amazônia e a regulação de recursos hídricos: atores e estratégias. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2002, Niterói. Anais. Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 2002.

REVISTA CARTA CAPITAL. São Paulo: Editora confiança. 2010, abril.

REBOUÇAS, Aldo da C. Água no Brasil: abundância, desperdício e escassez. BAHIA, ANÁLISE & DADOS, Salvador, v. 13, n. ESPECIAL, 2003, p. 341-345.

RICARDO, Beto, CAMPANILI, Maura (orgs.) Almanaque Brasil Socioambiental. Editora Instituto Socioambiental, 2007.

RIKER, W. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964.

_____. *Federalism*. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts, Addison- Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

SALATI, Eneas; LEMOS, Haroldo Mattos; SALATI, Eneida. Água e o desenvolvimento sustentável. In: REBOUÇAS, Aldo da C.; BRAGA, Benedito; TUNDUSI, José Galizia (org.). Águas doces no Brasil: Capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 37-62.

SANTOS, Marilene de Oliveira Ramos Múrias. O impacto da cobrança pelo uso da água no comportamento do usuário. 2002. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia Civil) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

SÃO PAULO. Lei no 7.663, de 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. Diário Oficial, São Paulo, SP, 31 de dezembro de 1991.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores. 1994. Pág. 26.

SILVA-SANCHES, Solange Silva. *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000.

SOARES, Márcia Miranda. *Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas*. 1997. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOARES, Márcia Miranda. *Federação, democracia e instituições políticas*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 137-163.

SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, Conflitos e Aliança*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, p. 513-560.

SOUZA, Matilde. *Solidariedade e interesses na gestão de recursos hídricos*. 2003. 324 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. *Comitês da bacia hidrográfica: produção da solidariedade na gestão das águas*. Revista Teoria e Sociedade, Belo Horizonte, n. 13.1, jan-jun, 2005.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975.

TATEMOTO, Letícia Caroline Barche. *A apreciação dos recursos hídricos no Sistema Internacional: analisando compromissos e declarações multilaterais*. In: ILSA INTERNATIONAL CONFERENCE BRAZIL, 1, 2008, Belo Horizonte. Anais eletrônicos. Disponível em: <gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/deri/tatemoto.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2011.