



A cobrança pelo uso da água: contribuição para a sua implementação no Estado do Rio de Janeiro *

Carlos José Saldanha Machado **

Resumo – O presente artigo tem por objetivo contribuir para a implementação do sistema de cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro. Sugere-se a formulação de um plano estratégico. Serão apresentados e analisados o marco legal que rege a administração da água doce no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro e alguns aspectos institucionais relacionados ao suporte jurídico-legal e político-institucional da cobrança, bem como questões administrativas que deverão ser considerados durante as fases de efetivação do plano.

Palavras-chave: bacias hidrográficas; cobrança pelo uso da água; plano de implementação; políticas públicas; recursos hídricos.

Introdução

Ao longo das últimas décadas, as políticas públicas internacionais e nacionais de controle ambiental vêm sendo implementadas através da utilização de três instrumentos de ação: o regulatório, que consiste basicamente na prescrição de normas e aplicação de multas, modalidade mais conhecida como comando e controle; os econômicos, também chamado de mecanismos de mercado, que orientam os agentes a valorizar os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de

oportunidade social; e os gastos governamentais, que abrangem uma variedade de ações realizadas por meio de programas vinculados, quase sempre, ao orçamento do poder executivo. Tais instrumentos têm sido empregados, conjuntamente, em vários países, inclusive no Brasil, com o intuito de modificar o comportamento dos usuários da água de mananciais (rios, córregos, riachos, lagoas, lagos, cachoeiras, aquíferos) ou da água bruta (água tal como é encontrada nos mananciais, superficiais

* Este trabalho apresenta resultados parciais do Projeto Subsídios para a Gestão Integrada do Saneamento Ambiental em Bacias Hidrográficas Costeiras, financiado pelo CT-Hidro/CNPq (2002-2004).

** Doutor em Antropologia pela Sorbonne, Professor da UERJ e Presidente da Câmara Técnica de Sistema de Gestão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio de Janeiro. E-mail: cjsmac@uerj.br



ou subterrâneos). Além disso, assumem diferentes formas e combinações distintas, geralmente associados aos objetivos de política ambiental de cada país e estado (Barraqué, 1997; Bressers e O'Toole, 1995; Machado, 2001; Paehlke e Torgerson, 1990; Margulis et al. 2002; Portney, 1990; Soares, 2003; Pompeu, 2002).

No caso particular da política das águas, a cobrança pelo uso da água bruta é um dos mecanismos econômicos mais utilizados (Machado, 2003a, 2003b, 2003c; Thame, 2000). Isto se deve ao fato de a cobrança ter se tornado um instrumento dinâmico de incentivo para que os agentes econômicos mudem seu comportamento: aquele que polui deve diminuir seus custos através de uma constante busca de ações antipoluição, exigindo assim menor esforço das autoridades ambientais no exercício do controle das atividades dos agentes econômicos. Quando se aplica apenas o instrumento regulatório, o poluidor procura se ajustar à norma e não faz nenhum esforço adicional para reduzir a poluição.¹

Devido a sua natureza dinâmica, a implementação da cobrança torna-se uma tarefa a ser executada cautelosamente. Na defesa da idéia do uso sustentável do recurso natural água, cada um quer que medidas sejam tomadas, mas tenta transferir os seus custos para os outros.² Portanto, para a implementação eficiente e eficaz de um sistema de cobrança é preciso elaborar

uma estratégia e um plano que levem em consideração algumas premissas. Em primeiro lugar, a eficiência do sistema depende da participação efetiva dos agentes sociais envolvidos na gestão, exigindo uma articulação político-institucional voltada para a busca do consenso, que deve ser empreendida junto ao Poder Público e ao setor privado da sociedade. Para que a integração dos diversos setores envolvidos no gerenciamento dos recursos hídricos seja efetiva, é indispensável, em segundo lugar, considerar os aspectos institucionais e administrativos que tenham interfaces com o processo de efetivação do modelo de gestão. Por conseguinte, um plano de implantação da cobrança pelo uso da água bruta deve considerar diferentes etapas que contemplem os diferentes objetivos e metas de curto, médio e longo prazos.

O presente artigo tem por objetivo contribuir para a implementação do sistema de cobrança pelo uso da água bruta nas bacias hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro sugerindo a formulação de um plano estratégico estruturado em três etapas. Contudo, antes de descrevê-las, será apresentado e analisado o marco legal que rege a administração da água doce no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, e alguns aspectos institucionais relacionados ao suporte jurídico-legal e político-institucional da cobrança, bem como administrativos, que deverão ser considerados durante as fases de efetivação do plano.



1. Marco legal da administração da água doce

Atualmente, o marco legal que rege a administração da água doce compreende preceitos constitucionais, o Código de Águas de 1934 e a legislação que lhes é subsequente e correlata. Por ser um recurso natural, a administração da água também está sujeita à legislação ambiental.⁵

A Constituição Federal de 1988 contém vários dispositivos sobre água doce. Estão nos Capítulos II e III do Título III, que versam sobre a União e sobre os Estados Federados, respectivamente, e no Capítulo I e Título VII, que estabelece os Princípios Gerais da Atividade Econômica. Dispõem sobre o domínio das águas, seu aproveitamento e as competências legislativa e administrativa das três esferas do Poder Público, nessa matéria.

A Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, bem com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Os principais instrumentos dessa Política são os Planos de Recursos Hídricos (elaborados por bacia hidrográfica e por Estado) ou Planos de Bacia, o enquadramento ou zoneamento dos corpos d'água em classes de usos preponderantes, a outorga de direito de uso e a cobrança pelo uso da água bruta. Como a implementação de tais instrumentos é de caráter executivo, foi criada, pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Agência Nacional de Águas (ANA),⁴ o órgão gestor dos recursos hídricos de domínio da União.

2. O conceito de bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão

Em relação à idéia de gestão dos recursos hídricos, presente na Lei 9.433, é importante destacar a introdução do conceito de bacia hidrográfica como unidade territorial para planejamento e gestão. Trata-se de um conceito definido por hidrólogos e geógrafos como um sistema terrestre e aquático geograficamente situado, composto por sistemas físicos, biológicos, econômicos e sociais. Contém uma grande diversidade de ambientes onde se desenvolvem diferentes atividades econômicas, que, por sua vez, exercem influência direta na vegetação, nos solos, na topografia, nos corpos d'água e na biodiversidade em geral.

Esta unidade geográfica tem no seu rio formador o ponto central para onde convergem os remanescentes de todas as atividades ali desenvolvidas. Nesta nova perspectiva, a bacia hidrográfica pode ser encarada como objeto de estudo e de regulamentações específicas, deslocando-se a questão da implementação de projetos das esferas municipal ou estadual para o âmbito de um ente colegiado criado juridicamente para este fim, os Comitês de Bacias Hidrográficas.⁵ O modelo de gestão das águas passou a adotar, então, uma maneira descentralizada de conceber o problema contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (Figura 1).⁶

O planejamento dos recursos hídricos passa a ser entendido de forma articulada com o planejamento dos setores usuários e com os planejamentos estaduais, regionais e nacional.

No caso dos recursos hídricos de interesse comum da União e dos estados, um e outro devem se articular para que seu gerenciamento seja realizado de modo equilibrado.

Figura 1

Ilustração esquemática do planejamento e gestão participativa e descentralizada das águas

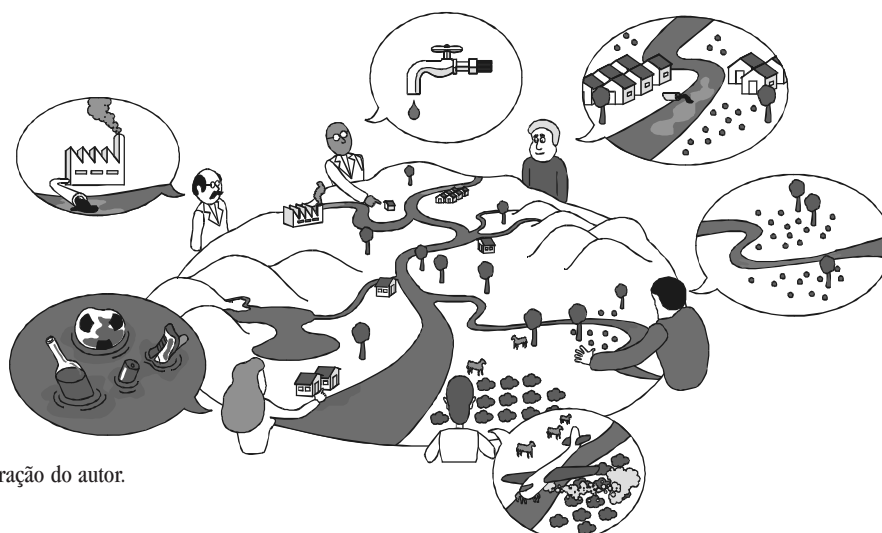


Ilustração do autor.

3. Os estados-membros da Federação e a situação do Estado Fluminense

No âmbito dos estados-membros da federação, as constituições promulgadas em 1989 refletiram a mesma sensibilidade em relação aos recursos hídricos que a Constituição Federal de 1988 e a lei federal das águas, incluindo, entre seus preceitos, artigos e até capítulos direta ou indiretamente

ligados à problemática da água, a seus usos e prioridades e a sua participação nos recursos naturais e no meio ambiente. Em geral, as normas estaduais, de acordo com as próprias Constituições em vigor, têm por objetivo assegurar que a água, recurso natural essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, possa ser controlada e utilizada, em padrões de qualidade satisfatórios, por seus usuários atuais e futuros.



Alguns estados se adiantaram à União na primeira metade da década de noventa do século passado na regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes ao meio ambiente como, por exemplo, o Estado de São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará e Minas Gerais, instituindo suas leis das águas. Outros estados, por razões diversas, mas, sobretudo, de ordem político-partidária, só começaram a regulamentar mais recentemente dispositivos constitucionais. É o caso particular do Estado do Rio de Janeiro. Após transcorridos quatro anos da publicação da lei das águas do estado (nº 3.239/99), foi de pouquíssimo relevo o avanço institucional no que concerne a regulamentação da lei. Em relação à institucionalização, por exemplo, de Comitês de Bacias Hidrográficas, o estado fluminense caminha para a formação de seus dois primeiros Comitês, enquanto o Rio Grande do Sul conta com treze, e Minas Gerais com doze legalmente instituídos, cinco aprovados no Conselho Estadual de Recursos Hídricos e oito em processo de formação/mobilização, além de quatro Comitês de rios federais instituídos e um em processo de instituição (Cardoso, 2003; Zorzi et al. 2003).

Uma medida do quanto ainda é necessário avançar para que essa nova institucionalidade se consolide como espaço de exercício da cidadania no Estado do Rio de Janeiro é dada pelo baixo índice de participação,

em suas reuniões ordinárias, dos diversos segmentos que integram o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI) criado em dezembro de 2000, em particular dos Poderes Públicos municipais.⁷ Além disso, o Conselho tem se reunido ordinariamente, quatro vezes por ano, e deliberado sem respeitar o quórum mínimo para dar início às reuniões, regimentalmente estabelecido, de dois terços de seus membros, isto é, 22 dos 34 conselheiros. Ele só consegue se reunir, alternadamente, com 13 e 17 conselheiros. Com esse quórum, legalmente questionável, foi aprovada a criação dos dois primeiros Comitês de Bacias Hidrográficas do Estado sem que antes fossem regulamentados os artigos da lei das águas estadual que os instituiu. Tal regulamentação só ocorreu parcialmente sete meses depois devido à aprovação da Resolução nº 05 pelo CERHI, em 25 de setembro de 2002, sem, contudo, ter sido publicada no *Diário Oficial* até o momento. O primeiro Comitê foi criado em 26 de março de 2002, o da Bacia Hidrográfica do Rio Guandu (rio que abastece 8,5 milhões de pessoas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), ainda sob o governo liderado pelo Partido Socialista do Brasil (PSB), e homologado pelo Governador sete dias depois através do Decreto Nº 31.178; o segundo, o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios São João, Una e das Ostras, em 10 de junho de 2002, durante o governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

4. Aspectos institucionais relacionados à cobrança

4.1. Jurídicos

O suporte jurídico constitui-se no arcabouço legal necessário à implementação da cobrança. Trata-se dos instrumentos que legitimam a cobrança.

Nacionalmente a cobrança está respaldada em vários instrumentos legais como o Código Civil, o Código das Águas, a Constituição Federal de 1988, as Leis Federais nº 9433/97 e nº 9.984/00 e a Resolução nº 19/02 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Contudo, em muitos estados brasileiros já existiam, antes da sanção da Lei Federal da Água, leis que definiam políticas estaduais de água. Isso, porque os Estados, nos termos da Constituição Federal, são autônomos, organizando-se e regendo-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da federal, sendo-lhes reservadas as competências por aquela não vedadas. Como a cobrança pela utilização das águas não é princípio da Carta Federal, os Estados têm competência para editar normas administrativas sobre a gestão e cobrança das águas do seu domínio, mesmo sob a forma de lei (Pompeu, 2002).

Em confirmação às legislações estaduais, a Lei 9.433/97 estabelece que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Desse dispositivo podem-se inferir dois tópicos. O primeiro refere-se à confirmação da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política

Nacional do Meio Ambiente. Nos termos do art. 3º, inciso V, o recurso hídrico (águas interiores, superficiais e subterrâneas) constitui um recurso ambiental. O segundo se refere ao valor econômico da água, o que enseja que a utilização da mesma é passível de cobrança. Ou seja, a norma federal confirmou a maioria das leis estaduais, no que concerne à possibilidade de cobrança pelo uso da água, reconhecida como um bem de valor econômico. Além disso, o fato de ser um recurso limitado denota a sua escassez, reforçando a idéia de valor econômico e sua conseqüente cobrança.

No que se refere à cobrança, são seus objetivos: 1) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; 2) incentivar a racionalização do uso da água; 3) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. O princípio da cobrança que a Lei introduz para o uso das águas já estava contido genericamente na Lei 6.938/81, em seu art. 4º, VII, ao dizer que a Política Nacional de Meio Ambiente visará a impor ao usuário uma contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A cobrança será efetuada para os usos passíveis de outorga, nos termos do art. 21º. Entre os critérios da cobrança a serem observados estão: 1) nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação; 2) nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de varia-





ção e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade de seus afluentes. Ficam desobrigados de pedir outorga os usos de recursos hídricos para atender a necessidade de pequenos núcleos populacionais dispersos no meio rural, além das derivações, captações, lançamentos de efluentes e acumulações consideradas insignificantes. A outorga, portanto, é um instrumento de gestão do uso dos recursos hídricos visando assegurar o controle quantitativo e qualitativo da água a ser utilizada, de acordo com determinadas condições, que dependem da capacidade do manancial e da quantidade demandada pelo conjunto de todos o usuários.⁸

A cobrança pelo uso da água somente pode ser feita por um órgão ou entidade pública que seja o detentor do poder outorgante, ou seja, que emita as outorgas de direito de uso dos recursos hídricos. No caso de rios ou lagos de domínio da União, essa entidade é a Agência Nacional de Águas. No caso dos estados, pode ser um órgão da administração centralizada, ou uma entidade da administração indireta, conforme a organização administrativa de cada um.

Quanto aos valores arrecadados com a cobrança, serão os mesmos aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados: 1) no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; 2) no pagamento das despesas de implantação e custeio administrativo dos ór-

gãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no limite de 7%.⁹

O parágrafo segundo do artigo 22º permite a aplicação dos recursos provenientes da cobrança a fundo perdido, em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

Em relação aos estudos realizados nos anos 90 para a cobrança em bacias hidrográficas dos Estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro, entre outros, é digno de nota o caso particular do rio o Paraíba do Sul, de domínio federal, pelo fato de a implantação da cobrança pelo uso da água ter sido aprovada em dezembro de 2001 pelo Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Ceivap) (Deliberação nº 08/01) e homologada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) três meses depois (Resolução nº 19/02), com a previsão de implementação sendo adiada a cada semestre em função de conflitos internos entre usuários, e usuários e Poder Público.

4.2. Político-institucionais

O suporte legal relaciona-se com o suporte político-institucional na medida em que define a natureza jurídica da entidade responsável pela cobrança e onde deverão ser aplicados os recursos. Contudo, em relação ao Estado do Rio de Janeiro, constata-se que o de-

envolvimento institucional decorrente da regulamentação da Política de Recursos Hídricos encontra-se em estágio embrionário. A principal ação relacionada ao suporte jurídico e legal da cobrança é a Lei 3.239/99 e, futuramente, a regulamentação da cobrança de taxa por lei específica. A taxa tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (Lei nº 5.172, de 25/10/66, art. 77º). Na verdade, são necessárias duas leis para viabilizar as formas de entrada de recursos financeiros no Tesouro Público pelo uso da água. Uma de caráter administrativo, para regular o exercício do poder de polícia do Poder Público que consiste em fazer com que cada cidadão respeite o direito do outro e nele não interfira, e outra de caráter tributária, para reputar-lhes as características que propiciarão o nascimento, *in concreto*, do tributo.

As leis estaduais dispõem sobre as questões do exercício da cobrança, quando trata das atribuições dos Comitês de Bacia Hidrográfica e das Agências de Água, e onde os recursos devem ser prioritariamente aplicados. No Estado do Rio de Janeiro, os artigos referentes a estas questões são os de número 27, 28, 55 e 59 que, respectivamente, estabelecem os objetivos, os aspectos relevante a considerar na fixação dos valores, as atribuições e competências dos Comitês e das Agências de Água. Os Comitês de Bacia estabele-

cem os mecanismos de cobrança e as Agências de Água farão a cobrança pelo uso dos recursos hídricos mediante delegação do órgão estadual outorgante (Lei nº 3.239, de 02/08/99, art. 59º, III). A Agência de Água é um braço operacional e executivo do Comitê de Bacia, que é, por sua vez, o órgão deliberativo da gestão.¹⁰

Contudo, a entidade responsável pela cobrança não é o único agente envolvido na implantação da cobrança, e o suporte jurídico-legal é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir a efetividade do sistema de cobrança.

Diante da complexidade e diversidade dos agentes intervenientes numa bacia, o suporte político-institucional deveria estar voltado para a legitimação do sistema de cobrança perante a sociedade, em todos os seus segmentos, o que inclui os usuários das águas (aqueles que têm outorga de captação e de diluição de efluentes), assim como os próprios órgãos do Poder Público que exercem atividades na bacia relacionadas à administração pública como planejamento, fiscalização, controle etc..

De modo geral, os agentes atuantes numa bacia podem ser agrupados entre os governamentais, representados pelos poderes públicos estadual e municipal, e os não-governamentais, representados pelos usuários, associações, consórcios e demais organizações civis, legalmente constituídas. Desses agentes, indiscutivelmente, o Poder Público, por suas características governamentais, é o mais complexo e diversificado. Seu conceito, na con-



cepção jurídica, abrange todos os Poderes da República, ou seja, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, em todos os níveis da convivência federativa. Compreende, portanto, a União, os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios. No âmbito do Poder Executivo, de qualquer nível federativo, a organização da administração pública se desdobra em administração direta (centralizada) e administração indireta (descentralizada), integrada à primeira por órgãos e à segunda por entidades, estas representadas por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e outros organismos que colaboram com o Governo.

A tarefa de exercer a articulação político-institucional entre os diversos agentes atuantes na bacia é a mais árdua e definitiva para a implantação do sistema de cobrança, pois os agentes têm comportamentos diferenciados, decorrentes da estrutura e da cultura organizacional de cada um. Isto implica capacidades técnicas e gerenciais também definidas e, obviamente, respostas diferenciadas para as mudanças propostas pelo modelo de gestão integrada dos recursos hídricos da bacia hidrográfica (determinado pela Lei das Águas).

4.2.1. Sobre os estudos visando a implantação de uma Agência de Água

Como parte dos estudos visando à implantação do braço executivo de um comitê ou de um conjunto de comitês, a Agência de Água, é

indispensável: a) identificar os agentes atuantes na bacia; e b) realizar levantamentos sobre os indicadores político-sociais para que se possa analisar a receptividade dos diferentes públicos envolvidos com a gestão de recursos hídricos. Este trabalho consiste na pesquisa por meio de entrevistas qualitativas e consulta a publicações das entidades públicas e privadas presentes na bacia hidrográfica. Por meio de consulta a publicações diversas devem ser registrados, para os principais agentes atuantes na bacia hidrográfica, dados que reflitam a missão institucional, o discurso, e, mais especificamente, as opiniões, tendências, sugestões e críticas ao modelo de gestão que está sendo implantado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Sugere-se que a pesquisa qualitativa deva ser obtida por meio de entrevistas, feitas com técnicos, políticos, representantes de órgãos públicos, da iniciativa privada e organizações não-governamentais. O parâmetro a ser utilizado para a escolha dos entrevistados pode ser a composição do comitê de bacias com a divisão paritária determinada por lei entre o poder político, os usuários e as comunidades.

Por meio de entrevistas, busca-se compreender a natureza do conceito territorial de bacia hidrográfica como unidade de planejamento e de execução das políticas públicas de recursos hídricos. É importante analisar em que medida esse conceito é aceito pelos agentes locais, bem como qual é o entendimento que têm da gestão participativa como instru-

mento político e a importância atribuída ao Estado como órgão mediador e disciplinador dos conflitos. Por outro lado, é indispensável a existência de um fórum comum para as discussões e deliberações sobre os conflitos e a natureza da expectativa quanto aos desdobramentos do processo para criação e funcionamento de um comitê de bacia.

Nos estudos referentes à implantação de uma Agência de Água, é importante que faça parte a elaboração de uma pesquisa sobre a disposição a pagar, como parte dos estudos de viabilidade econômica do Plano de Investimentos da Bacia. A pesquisa de disposição a pagar é um indicador da percepção e da atitude dos atores da bacia com relação à proposta de gestão da bacia, ao mesmo tempo que pode ser entendido como um programa de comunicação social orientado para a divulgação e avaliação do sistema de gestão. Este é um dos aspectos mais importantes para a promoção do processo participativo – para se obter a adesão dos agentes atuantes na bacia – na medida em que torna legítimo o sistema legal de cobrança.

4.3. Administrativos

Para viabilizar a cobrança é necessário o suporte gerencial que compreende os aspectos administrativos e operacionais da cobrança. Para sua implementação efetiva devem ser estruturadas as ferramentas e instrumentos gerenciais básicos para que se possa estabe-

lecer o ciclo da cobrança. O chamado ciclo operacional da cobrança compõe-se dos seguintes estágios sucessivos: a) divulgação, convencimento e negociações – abrangendo a divulgação do sistema de cobrança, da situação da bacia, do plano de investimentos e das metas e objetivos de qualidade a serem atingidos; b) busca ativa de usuários e pagadores – cadastramento dos usuários; c) medições e cobrança – com base nos critérios, normas e padrões e metodologias de cálculo e formas de medição; d) arrecadação – formalização do documento de cobrança, encaminhamento aos usuários e o recebimento pela entidade responsável pela cobrança.

Essas ferramentas básicas para serem criadas dependem do apoio administrativo de um corpo técnico-administrativo que tenha como atribuições elaborar, conceber e executar os procedimentos operacionais da cobrança, além de atuar, paralelamente, na definição de rotinas para execução, acompanhamento, montagem e controle do sistema de faturamento e cobrança, incluindo o cadastramento dos usuários.

A busca ativa dos usuários e o cadastramento são atividades fundamentais para a efetivação do sistema. Além da montagem e execução das rotinas, deve-se desenvolver um trabalho junto aos usuários para promover constantemente sua adesão. Provavelmente, durante o início do processo de implantação será necessário se promover a regularização e adequação dos usuários à le-



gislação. Este processo é extremamente delicado e a adesão dos usuários deve ser de preferência voluntária.

Além das ferramentas gerenciais, o desenvolvimento de um suporte técnico permite apoiar a formulação de critérios, normas e padrões técnicos para a bacia, que são a base para os cálculos da cobrança. Ora, este instrumental deve passar por constantes avaliações e aperfeiçoamento de modo a garantir a simplicidade e transparência dos critérios de cobrança e a equidade na sua aplicação. Este suporte técnico é a base para o estágio de medições e cobrança.

5. Descrição de um plano de implementação da cobrança

A implementação do sistema de cobrança pelo uso da água bruta precisa seguir um processo de aprimoramento gradual e constante, iniciando-se com um sistema simplificado e consistente, de fácil compreensão e aceitação pelos agentes envolvidos, bem como de fácil aplicação e controle. Um programa de comunicação e conscientização dos setores envolvidos é montado envolvendo os segmentos sociais direta e indiretamente afetados pela cobrança, visando a sua consolidação social, cultural e econômica. Somente com o efetivo envolvimento dos setores usuários tornar-se-ia possível a implantação da cobrança e da política de gestão de águas.

5.1. Etapas

A implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Estado do Rio de Janeiro compreenderia basicamente três fases para acompanhar um plano de curto, médio e longo prazos, para os quais são estabelecidas as diretrizes e ações básicas necessárias à sua consecução.

5.1.1. Primeira fase

A implementação da cobrança poderia iniciar-se a partir da aprovação da lei que define os critérios e bases de cálculos gerais, assim como sanções e recursos administrativos. Procedimentos específicos deverão ser regulamentados, em paralelo, na forma de outros dispositivos legais específicos. Para a efetiva implantação da cobrança é necessário tomar algumas medidas, tais como constituir um grupo coordenador para implantação da cobrança, que será o grupo gerencial inicial que desencadeará o processo de implantação do sistema, funcionando como um grupo executivo do(s) Comitê(s) de Bacia(s) Hidrográfica(s), uma vez que as Agências de Água ainda não foram criadas. A estrutura organizacional básica teria uma coordenação geral, um corpo técnico, um administrativo e financeiro e um departamento de *marketing*.

Seria recomendável que o grupo de coordenação desenvolvesse as seguintes atividades: a) discutir e aprovar os planos de investimentos no(s) Comitê(s) de Bacia(s), assim como



dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos; b) preparar e elaborar os documentos e processos legais; c) divulgar o sistema de cobrança, enfocando os *usuários* sujeitos à cobrança, incluindo explicações sobre procedimentos para pagamento, frequências a serem adotadas e critérios específicos a cada bacia; d) levantar e atualizar cadastros de usuários pagadores para início da aplicação da cobrança; e) executar medições e aplicar os critérios de cobrança sobre os usuários cadastrados para definição dos valores a serem cobrados em cada caso; f) arrecadação efetiva dos valores relativos à cobrança pelo uso da água; g) elaborar o programa de comunicação social. Para implantar a cobrança, torna-se necessário estabelecer uma estrutura operacional capaz de executar as tarefas relativas à cobrança.

Num horizonte de curto prazo, não se busca atingir elevados volumes de arrecadação, uma vez que a meta maior é de caráter institucional, no sentido de implementar, efetivamente, o sistema de cobrança, pautado em uma legislação consistente, na legitimidade e aceitação por parte dos setores envolvidos. Além disso, a transparência na aplicação dos recursos é um dos aspectos essenciais. A curto prazo a meta do grupo seria muito mais o convencimento dos setores envolvidos do que a arrecadação propriamente dita, devendo-se prever a progressividade da implantação da cobrança.

A cobrança poderá, inclusive, num primeiro momento, ser aplicada em uma região (se

a bacia for muito ampla), numa sub-bacia (se o rio principal for formado por vários afluentes) ou num trecho do rio (se o rio for muito extenso). Em caráter piloto, pode-se também aplicá-la em áreas onde se concentram os problemas mais críticos da bacia. Por apresentarem condições políticas e institucionais mais favoráveis à adoção do sistema, algumas áreas podem de fato servir para que o poder municipal e/ou estadual possa implantar experiências-piloto de gestão integrada. Tal processo não pode prescindir de uma contínua avaliação dos resultados e reformulação de parâmetros e critérios para que, a médio prazo, se alcancem os níveis de cobrança e arrecadação esperados.

Estes aspectos podem ser traduzidos em critérios gerais ou mesmo em procedimentos específicos de avaliação como sugerimos a seguir: a) garantia de uma mudança de comportamento da sociedade através da verificação de resultados significativos, seja do ponto de vista ambiental, seja do ponto de vista econômico; b) implementação da cobrança de forma gradual, iniciando-se sobre os volumes captados, consumidos e sobre as cargas dos efluentes lançados, restrita às sub-bacias ou trechos do rio principal mais críticos, onde exista uma vontade política forte e uma perspectiva de adesão dos usuários; c) adoção inicial, para as bases de cálculo, de poucos parâmetros, facilmente analisáveis e com uma perspectiva de alto impacto sobre o meio natural; d) verificação do primeiro ciclo experi-



mental da cobrança em todos seus estágios – identificação dos usuários, operacionalização e arrecadação da cobrança nas áreas, bem como definição de usos considerados prioritários; e) avaliação dos critérios e valores utilizados para a cobrança.

5.1.2. Segunda fase

Consiste na etapa de desenvolvimento, momento em que se espera articular e expandir a cobrança para o conjunto da bacia hidrográfica. Nesta etapa, também, poderão ser ampliados os critérios de cobrança, a partir do aprimoramento das ferramentas gerenciais desenvolvidas na fase anterior, incrementando os padrões técnicos de qualidade a aplicar e ampliando o universo da cobrança.

5.1.3. Terceira fase

Seria a fase de consolidação do sistema. Os instrumentos e ferramentas construídos nas fases anteriores já estariam testados, podendo vir a ser operacionais para toda a bacia hidrográfica.

A estratégia de expansão da cobrança nesta fase deverá ser definida a partir da fase denominada de desenvolvimento. Para isto, devem-se considerar os seguintes fatores: a) aceitação do sistema de cobrança pela sociedade; b) consolidação da metodologia dos Planos de Bacia, integrados aos outros planos de desenvolvimento regional que justifiquem

os valores e critérios específicos de cobrança em cada sub-bacia ou trecho do rio; c) as demandas para a gestão dos recursos hídricos em cada bacia.

6. Programa de comunicação e conscientização dos setores envolvidos

A conscientização dos setores usuários ocorreria por meio de um processo de interação e de negociação entre os promotores e executores diretamente envolvidos na implementação da cobrança. A consciência conservacionista e/ou preservacionista das águas somente pode ser alcançada se à sociedade forem dadas condições de expor, debater e manifestar suas inquietações, expectativas e aspirações acerca desse inédito instrumento de gestão do recurso natural água no Brasil, a cobrança pelo uso. Significa dizer que esse processo deve prever não apenas ampla a divulgação de informações sobre a cobrança mas, também, assegurar os meios para promover o debate e para que o Poder Público conheça a opinião dos diversos setores da sociedade.

Trata-se de um processo permanente de comunicação e conscientização da sociedade que precisa ser desencadeado, tendo como alvo principal aqueles segmentos cujo potencial de cobrança seja mais significativo, expandindo-se gradualmente para novos setores usuários uma vez consolidados estes primeiros.

O processo de conscientização dos setores envolvidos subdivide-se nas seguintes frentes de atuação: 1) convencimento dos setores prioritários para implantação da cobrança na fase inicial; 2) busca permanente de novos usuários, visando a obter sua adesão ao sistema de cobrança; 3) divulgação dos procedimentos de cobrança, resultados e incorporação de sugestões encaminhadas pela sociedade.

A adesão de setores usuários da água bruta para implementação da cobrança constitui o primeiro grupo de agentes a ser alcançado pelas ações de convencimento, conforme estratégia de implantação gradual, abrangendo de início as empresas fornecedoras de serviços de água e esgoto, as indústrias de transformação, as mineradoras e, em seguida, o setor agrícola.

No processo de divulgação os seguintes temas poderiam ser abordados: a) a cobrança constitui um instrumento gerencial de ordenamento e controle do uso dos recursos hídricos dentro de uma estratégia conservacionista. Portanto, deve ser entendida como um instrumento cujos resultados serão auferidos a longo prazo, tendo em vista o compromisso com a qualidade ambiental das gerações futuras. A cobrança propiciará a arrecadação de recursos financeiros para a conservação da água, em um primeiro momento, mediante a recuperação de situações críticas em termos de qualidade e disponibilidade; b) como um mecanismo econômico-financeiro voltado para o gerenciamento dos recursos hídricos, devem-se estabelecer metas de

recuperação e conservação definidas e aprovadas pelos próprios agentes envolvidos na cobrança. Isto significa que as metas devem ser legitimadas pelo Plano de Bacia após ter sido debatido e aprovado no âmbito do Comitê de Bacia; c) a participação dos setores envolvidos na cobrança nos Comitês de Bacia é fundamental, devendo-se buscar, principalmente, junto a estes, a aprovação das propostas de investimentos; d) nos Planos de Investimentos da Bacia devem ser indicados, explicitamente, as vantagens que os setores terão na adesão ao sistema de cobrança. Assim, para as empresas que prestam serviços públicos de saneamento, a cobrança pode significar fonte de recursos para a implantação de obras diretamente relacionadas ao controle do desperdício de água tratada devido à falta de manutenção da rede de distribuição; e) para as indústrias de transformação e mineradoras, a cobrança pode significar fonte diferenciada de financiamento, tendo em vista a aplicação em obras de redução do lançamento de efluentes e/ou otimização de processos produtivos através da adoção, por exemplo, de tecnologias de reuso de água; f) para os irrigantes, pode também significar uma fonte de financiamento para otimização dos sistemas; g) em suma, é importante ressaltar que as vantagens decorrentes da aplicação dos recursos arrecadados pela cobrança pelo uso da água devem ser amplamente explicitadas e transformadas em metas, destacando-se especialmente aquelas vantagens indiretas decor-



rentes de uma forma integrada e abrangente de tratamento das questões ambientais. Na verdade, os temas sugeridos são um detalhamento da idéia de pacto social empregada, com frequência, por representantes do Poder Público, nos meios de comunicação e em eventos de natureza diversa, para resumir a forma política inovadora contida no novo modelo de gestão da água doce em vigência no país desde 08 de janeiro de 1997.

Os públicos-alvo desta gestão seriam os seguintes segmentos: a) indústrias: os usuários da água do setor privado constituem um forte aliado no sistema de cobrança, desde que sintam confiança no mesmo. A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) pode ser um dos mais importantes interlocutores dos usuários da água no sistema de cobrança, representando o segmento industrial; b) serviços públicos de saneamento: representados pelos serviços autônomos – órgãos municipais encarregados da operação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário – e pela Companhia Estadual de Águas e Esgoto (Cedae), deverão estar envolvidos com a cobrança e com as obras financiadas pelo produto da cobrança. Estes segmentos apresentam o maior potencial de arrecadação, tanto no que concerne à captação e consumo como no lançamento de efluentes.

Portanto, cabe promover um processo de regularização das outorgas desses segmentos de usuários que estão atuando em desconfor-

midade com a legislação. Assim, o envolvimento dos usuários da água doce – chamado público alvo da cobrança – passa por um processo de regularização das situações existentes para posterior adesão ao sistema de cobrança. Torna-se fundamental estruturar adequadamente as entidades responsáveis – Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) e Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) – na condição de órgãos responsáveis pela outorga, licenciamentos e fiscalização, para a orientação e participação nos processos de comunicação social e de conscientização tendo em vista a efetivação e a disseminação da cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos.

7. Síntese e reflexões

Ao finalizar este artigo, sem pretensões conclusivas e tomando o caminho de um conhecimento modesto, posto que se trata de uma problemática relacionada a um processo político-científico em pleno amadurecimento, a síntese apresentada a seguir, ainda que formulada de modo assertivo, mantém seu caráter exploratório e está sujeita a aperfeiçoamentos originado de reflexões, debates e, principalmente, experimentações adicionais.

Nesta perspectiva, deve-se destacar, em primeiro lugar, que a mudança na forma de encarar os efeitos das atividades humanas sobre o meio natural, expressa no marco legal que disciplina a administração do meio ambi-

ente no Brasil, é o produto do fim da crença na capacidade infinita do meio ambiente em suportá-los. Essa mudança passa a creditar às políticas públicas – entendidas como o conjunto de orientações e ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos, com interferência na atividade econômica, através de instrumentos de controle econômico – a expectativa de reversão do atual quadro de degradação dos recursos naturais. Não se trata mais apenas de estabelecer padrões para emissões de poluentes ou de fiscalizar o cumprimento de normas técnicas e punir aqueles que, infringindo-as, poluem o meio ambiente, embora não se possa prescindir dessas medidas. Aos governos, em especial, mas também às sociedades, de forma ampla, é atribuída a responsabilidade pela promoção de uma atitude nova, frente aos recursos naturais e aos problemas ambientais. Desse modo, as políticas públicas em discussão no Brasil se encaminham para a implantação de instituições que contam com a participação da sociedade, pois se encontra superado o modelo anteriormente utilizado que concentrava responsabilidades unicamente nas mãos do Estado.

Em segundo lugar, a cobrança na legislação federal e estaduais é interpretada como um instrumento de gestão com objetivos de induzir a mudanças comportamentais dos usuários visando à racionalização do uso da água e geração de recursos necessários às obras e serviços para a melhoria das águas nos seus aspectos qualitativos e quantitativos.

O instrumental para promover a implementação da cobrança pelo uso da água nos termos definidos em lei, deixa de ser tão-somente técnico-científico pela simples razão de se tratar da gestão de um bem público repleto de interesses políticos, econômicos, científicos e culturais no seu uso e apropriação. Por exemplo, o argumento clássico de que o processo político de implementação de uma política pública fundamentada numa razão do tipo “científica” ou “técnica” é o mais adequado, por ser apolítico, não resiste há várias décadas à análise da realidade. É preciso desvelar, portanto, os interesses em jogo para que a democracia seja um componente efetivo da administração da coisa pública (*res publica*).

Nesse sentido, alguns princípios e diretrizes devem ser adotados na elaboração de um plano estratégico para implementar o sistema de cobrança. Inicialmente, é preciso que haja o entendimento de que a cobrança se constitui num instrumento gerencial voltado para a promoção do uso sustentável e da proteção dos recursos hídricos. Em seguida, a cobrança deve contribuir para promover a cooperação entre os agentes envolvidos na gestão, no sentido de conservação dos recursos hídricos, induzindo mudanças no comportamento da sociedade e estabelecendo incentivos para a preservação ambiental da bacia e desestimular a degradação ambiental. Ao mesmo tempo, a cobrança deve se constituir, também, num mecanismo financeiro para a arrecadação de parte dos recursos destinados à viabilização



dos investimentos para atender às metas e aos objetivos de qualidade e quantidade dos recursos hídricos da bacia. Nesse processo de adoção de princípios e diretrizes balizadores do plano, é importante ressaltar que não se pode considerar apenas a organização formal dos “agentes intervenientes” na bacia, para se formular um processo participativo de gestão, mas que se devem compreender melhor a estrutura informal e a cultura organizacional de cada órgão e entidade.

Finalmente, o sistema de cobrança deve ser implantado de maneira gradativa. Isto porque a implantação do sistema deverá encontrar resistências por parte de alguns segmentos da sociedade, especialmente dos potenciais pagadores—usuários/poluidores da água. Mas não pode ser desconsiderado o fato de que estes também são os beneficiários das melhorias obtidas pela recuperação e preservação da bacia. Do ponto de vista histórico, é importante ressaltar que as experiências internacionais têm demonstrado que a implementação da cobrança é um processo permanente de aprimoramento das ferramentas administrativas, gerenciais e da promoção da participação dos agentes envolvidos na gestão (Barraqué, 1997; Machado, 2003b).

Contudo, para que a implementação da cobrança pelo uso da água funcione de acordo com os fundamentos das Leis 3.239/99 e 9.433/97, deve-se corrigir a desordem que se instaurou no ordenamento jurídico diante da fragmentação do sistema legal. Para tal, deve-

se desencadear o processo de consolidação das normas com objeto idêntico, análogo ou conexo, a fim de eliminar eventuais divergências, colisões ou repetições, e, assim, conferir unidade, simplicidade e coerência ao corpo legislativo estadual em matéria de recursos hídricos e meio ambiente. Ou seja, é preciso empreender um trabalho de limpeza e reorganização do corpo legislativo através de sua consolidação que visa, fundamentalmente, ao ordenamento sistemático da legislação existente, garantindo a certeza da vigência dos variados diplomas legais superpostos, para facilitar o acesso ao conhecimento das regras vigentes para os cidadãos fluminenses, mormente num país que possui uma volumosa produção legislativa.

Referências Bibliográficas

- BARRAQUÉ, B. *As políticas da água na Europa*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- BRESSERS, H.; O'TOOLE, R. (Eds.). *Networks for water policy, a comparative perspective*. London: Frank Cass, 1995.
- CARDOSO, M. L. de. *A democracia das águas na sua prática: o caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas Gerais*. Tese de doutorado em antropologia social. Rio de Janeiro: PPGAS/Museu Nacional/UFRJ, 2003.
- GARRIDO, R. J. Reflexões sobre a aplicação da cobrança pelo uso da água no Brasil. In: MACHADO, C. J. S. (Org.) *Gestão de águas doces: usos múltiplos, políticas*

- públicas e exercício da cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Interciência, 2003, p.74-105.
- GARRIDO, R. J. Considerações sobre a formação de preços para a cobrança pelo uso da água no Brasil. In: THAME, A. C. (Org). *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: IQUAL, 2000, p.47-69
- GARRIDO, R. J., CARRERA-FERNANDES, J.; DAMÁSIO, J. Impacto da cobrança pelo uso da água sobre a economia regional, *Workshop on water pricing in the Americas*, 3-5 de junho, Brasília: SRH/ANA-MMA, 2002, [mimeo.], p.5-36
- MACHADO, C. J. S. O preço da água, *Ciência Hoje*, n. 191, 2003a, p.22-24.
- _____. Gestão de recursos hídricos e mecanismos econômicos: síntese de algumas experiências internacionais, *Revista Estudos Avançados*, v.17, n.47, 2003b, p.87-104.
- _____. Os princípios jurídicos da gestão francesa de água potável e de saneamento de águas servidas, *Revista Forense - Suplemento Eletrônico*, v.365, 2003c, [cd-rom].
- _____. (Org.) *Gestão de águas doces: usos múltiplos, políticas públicas e exercício da cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2003d.
- _____. Experiências internacionais de gestão de águas internas: uma análise comparada com o arcabouço jurídico brasileiro, *Revista Forense - Suplemento Eletrônica*, v. 356, junho, 2001, [cd-rom].
- MACHADO, C. J. S., MIRANDA, N.; PINHEIRO, A. dos S. A nova aliança entre Estado e sociedade na administração da coisa pública: descentralização e participação na política nacional de recursos hídricos. In: MACHADO, C. J. S. (Org.) *Gestão de águas doces: usos múltiplos, políticas públicas e exercício da cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2003, p.17-42.
- MARGULIS, S., HUGHES, G., GAMBRILL, M.; AZEVEDO, L. G. T. *Brasil: a gestão da qualidade da água*. Inserção de temas ambientais na Agenda do setor hídrico. Relatório do Banco Mundial, novembro, 2002.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- MONTEIRO, R. A.; SILVA, L. M. C. da. Outorga de direito de uso de recursos hídricos: uma das possíveis abordagens. In: MACHADO, C. J. S. (Org.) *Gestão de águas doces: usos múltiplos, políticas públicas e exercício da cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2003, p.140-179.
- MOTTA, P. R. F. *Agências reguladoras*. Barueri, SP: Manole, 2003.
- PAEHLKE, R.; TORGERSO, D. *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*. Ontario: Broadview Press, 1990.
- POMPEU, C. T. A gestão das águas e a competência estadual. In: MACHADO, C. J. S. (Org.) *Gestão de águas doces: usos múltiplos, políticas públicas e exercício da ci-*



- dadania no Brasil. Rio de Janeiro: Interciência, 2003, p. 44-72.
- _____. *Curso Direito de Águas no Brasil*. Brasília, 19 a 23 de agosto, ANA/UnB/SRH-MMA/CT-HIDRO, 2002.
- PORTNEY, P. (Ed.) *Public policies for environmental protection*. Washington: Resources for the Future, 1990.
- SOARES, G. F. da S. *Direito internacional do meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2003.
- THAME, A. C. de M. (Org.) *A cobrança pelo uso da água*. São Paulo: IQUAL, 2000.
- ZORZI, I., GRASSI, L. A. T., SOARES NETO, A. P. B.; CÁNEPA, E. M. Os Comitês de Bacia no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas. In: MACHADO, C. J. S. (Org.) *Gestão de águas doces: usos múltiplos, políticas públicas e exercício da cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2003, p.181-217.

Abstract – *The following article is an attempt to contribute to the implementation of a charging system for the usage of water from hydrographic basins in the State of Rio de Janeiro. The formulation of a strategic plan is suggested. The legal mark that rules the administration of fresh water in Brazil and in the State of Rio de Janeiro will be presented and analyzed, and also some institutional aspects related to the legal-juridical and institutional-political bases for a charging system, as well as administration issues, which must be considered during the various implementation stages of such a plan.*

Keywords: *hydrographic basins; charging for the usage of water; implementation plan; public policies; hydric resources*

Resumen – *El presente artículo busca contribuir para la implementación del sistema de recaudación por el uso del agua de las cuencas hidrográficas de la provincia de Río de Janeiro. Se propone la formulación de un plan estratégico. Se plantearán y analizarán el marco legal que rige la administración del agua dulce en Brasil y en la provincia de Río de Janeiro y algunos aspectos institucionales conectados al soporte jurídico-legal, político e institucional de la recaudación, asimismo cuestiones administrativas que convendrá considerarse en las etapas de ejecución del plan.*

Palabras-clave: *cuencas hidrográficas; recaudación por el uso del agua; plan de implementación; políticas públicas; recursos hídricos.*

Notas

- ¹ Tal comportamento também se explica pela dificuldade material e o despreparo do poder judiciário brasileiro para lidar com as questões relativas ao meio ambiente, conforme foi estampado na matéria “Justiça deixa maiores poluidores impunes” publicada na *Folha de S. Paulo*, em 14 de outubro de 2001, p. C-1. Nela se afirma que “após três anos de promulgação da Lei de Crimes Ambientais e de 20 anos da Política Nacional de Meio Ambiente, a justiça brasileira não consegue enquadrar grandes poluidores nas normas do direito ambiental”, fazendo menção à afirmação do jurista Édis Milaré, de que “a justiça que tarda é injustiça, principalmente quando se trata de problemas tão preocupantes quanto os do ambiente”, e a toda uma tradição romana arraigada no direito brasileiro, baseada na concepção de propriedade privada, de forte acento individualista e privatista, incompatível com a visão social e coletiva necessariamente presente no direito ambiental.
- ² Para uma análise dos impactos sobre a economia regional da cobrança pelo uso da água em sistemas de bacias hidrográficas, ver Garrido et al. (2002).
- ³ A promulgação da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 (regulamentada pelo Decreto nº 88.351, de 01.06.83, alterado pela Lei nº 7.804, de 18.07.1989, pela Lei nº 8.028, de 12.04.1990, e pelo Decreto nº 99.274, de 06.06.1990, a fim de introduzir modificações colocadas pela Constituição Federal de 1988), inaugurando a Política Nacional do Meio Ambiente, veio normatizar e reunir em um só corpo legal, em escala nacional, procedimentos e ações relativas às questões de proteção, conservação e preservação ambiental, instaurando um novo processo no tratamento dessas questões. Esta lei unificou os princípios ambientais, chamando para si a responsabilidade sobre a supervisão e a formulação de normas gerais da política ambiental em escala nacional.
- ⁴ Para uma ampla abordagem sobre as agências reguladoras, envolvendo aspectos como sua criação, marcos legais da reforma do Estado brasileiro, concessões, entre outros, ver Motta (2003).
- ⁵ Segundo o artigo 38º da Lei n.9.433/97, cabe aos comitês: 1) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; 2) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; 3) aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; 4) acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; 5) propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade da outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com o domínio destes; 6) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; 7) estabelecer critérios e promover o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. Contudo, até o presente, nenhum dispositivo jurídico foi editado visando definir a posição estatal, estrutura e atuação funcional dos Comitês na Administração Pública, bem como do estatuto jurídico das pessoas físicas que atuam como seus agentes. Fazendo uso da terminologia empregada por Hely Lopes Meirelles (2001), caberia perguntar: um Comitê de Bacia é um órgão independente, autônomo, superior ou subalterno? É um órgão simples ou composto? Singular ou colegiado? Os integrantes dos comitês são agentes públicos? De que tipo? Agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados ou credenciados? Regionalmente, uma das conseqüências políticas desta indefinição por parte dos Poderes Executivos Federal e estaduais é, por exemplo, a exclusão dos comitês do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais!
- ⁶ Para uma análise detalhada dos princípios fundamentais de descentralização e participação da lei das águas à luz da nova aliança entre Estado e sociedade na administração da coisa pública, ver Machado (2003d). Para uma descrição antropológica do modo de apropriação desses princípios no processo de implementação da política da água em Minas Gerais, ver Cardoso (2003).
- ⁷ Dentre os princípios enumerados pela Constituição de 1988, o da descentralização político-administrativa é a contrapartida da emergência de um novo pacto federativo estabelecido no Brasil, a partir do momento em que aos municípios e por conseqüência direta às sociedades locais é reconhecido e garantido o direito de formular e controlar políticas. Desta forma, a descentralização ganha maior amplitude nos dias atuais, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e Sociedade, não dizendo respeito apenas às repartições de poder e de atribuições entre os diversos entes da federação, mas à assunção cada vez maior de responsabilidades e iniciativas à sociedade civil, através de suas diversas formas de organização.
- ⁸ Para uma abordagem conceitual da outorga centrada na perspectiva de um desenvolvimento sustentável e voltada para a sistematização dos vários elementos que integram um esquema de alocação de água entre os diferentes usuários a fim de que seja exercido o controle quantitativo e qualitativo da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à mesma, ver Monteiro e Silva (2003).



- ⁹ Para uma análise dos diversos aspectos de ordem prática relacionados à cobrança pelo uso da água e sua repercussão sobre a economia brasileira, ver Garrido (2003). Estes aspectos são, contudo, ainda pouco explorados no debate nacional.
- ¹⁰ Cabe observar que o Capítulo IV do Título II da Lei 9.433/97 que rege as Agências de Água refere-se não só à federal mas também às estaduais, cabendo perguntar se é válido que uma lei federal interfira na organização administrativa dos Estados. Essa questão é de fundamental importância, pois ela define para os Estados a existência ou não de limites à criação de suas próprias Agências de Água. Poderiam, portanto, os Estados criar Agências de Águas diferentes do sistema preconizado pela Lei 9.433/97? Parece-nos que a resposta deva ser negativa. Constitucionalmente, o sistema é único no Brasil (art. 21º, XIX, CF/88); mas, desde que não se desvirtue a estrutura do Sistema Nacional, os Estados não perdem a sua autonomia de legislar supletivamente sobre o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 18º, CF/88). Para uma análise das várias disposições constitucionais aplicáveis ao domínio hídrico, a repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e nuances legislativas aplicadas à gestão das águas públicas e organização administrativa do setor, ver Pompeu (2003).