
APONTAMENTOS SOBRE A LEI BRASILEIRA DAS ÁGUAS: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DOI: 10.5700/rege 420

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Michele Aparecida Dela Ricci Junqueira

Graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto-USP. Mestranda do Programa de Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto-USP – Ribeirão Preto-SP, Brasil

E-mail: mricci@usp.br

Recebido em: 18/9/2009

Aprovado em: 24/3/2010

Carlos César Santejo Saiani

Mestre em Economia pela FEA/RP-USP. Doutorando em Economia na EESP/FGV Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo-SP, Brasil

E-mail: ssaiani@yahoo.com.br

Claudia Souza Passador

Doutora em Educação. Coordenadora do GPublic/USP. Pesquisadora do Observatório Nacional da Educação (INEP/CAPES) e do IPEA. Professora da FEA/RP-USP

– Ribeirão Preto-SP, Brasil

E-mail: cspassador@usp.br

RESUMO

O desenvolvimento econômico sempre foi tema importante nas discussões acadêmicas e políticas, e a preocupação com o desenvolvimento sustentável é cada vez mais recorrente. No Brasil, um importante avanço institucional nesse sentido foi a promulgação em 1997 da Lei nº. 9.433, conhecida como Lei dos Recursos Hídricos ou Lei das Águas. Essa Lei reconhece a água como um bem público com valor econômico, tendo o Comitê de Bacia como um instrumento para compatibilizar e adequar seus usos, e promove a descentralização de sua gestão, considerando a realidade local e envolvendo um maior número de atores e organizações sociais. Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é discutir as principais definições da Lei nº. 9.433, considerando as questões do desenvolvimento sustentável, da participação e da descentralização da tomada de decisão no setor público. Para isso, foi realizado um estudo exploratório por meio de uma revisão da literatura especializada sobre o assunto e de uma avaliação da experiência do Estado de São Paulo. A análise sinaliza que a Lei, ao propor um modelo descentralizado e participativo de gerenciamento, incentivou a racionalização da utilização da água e, ao mesmo tempo, a geração de recursos para a sua gestão e para novos investimentos.

Palavras-chave: Lei de Recursos Hídricos, Comitê de Bacia, Administração Pública.

THE BRAZILIAN WATER RESOURCES LAW: EXPERIENCE IN THE STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT

Economic development has always been an important subject in academic and political discussions and concern for sustainable development is increasingly recurrent. In Brazil, an important institutional advance in this direction was the enactment in 1997 of Law no. 9433, known as the Water Resources Law or the Water Law. This law acknowledges water as public property with economic value using the Basin Committee as an instrument to reconcile and adjust uses. This committee promotes decentralization of management

while considering the local situation and involving a larger number of actors and social organizations. In this context, the objective of this paper is to discuss the main definitions of Law no. 9433, regarding issues of sustainable development, participation and decentralization of decision making in the public sector. An exploratory study was conducted by a review of pertinent literature and an assessment of the experience in the state of São Paulo. Analysis indicates that the Law, while proposing a decentralized and participatory management, encouraged rationalization of water usage and at the same time generated resources for its management and new investments.

Key words: *Water Resources Law, Basin Committee, Public Administration.*

APUNTES SOBRE LA LEY BRASILEÑA DE LAS AGUAS: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE SÃO PAULO

RESUMEN

El desarrollo económico siempre fue tema importante en las discusiones académicas y políticas, y la preocupación con el desarrollo sustentable es cada vez más recurrente. En Brasil, un importante avance institucional en este sentido fue la promulgación en 1997 de la Ley nº. 9.433, conocida como Ley de los Recursos Hídricos o Ley de las Aguas. Esta Ley reconoce el agua como un bien público con valor económico, teniendo el Comité de Cuenca como un instrumento para compatibilizar y adecuar sus usos, y promueve la descentralización de su gestión, considerando la realidad local e involucrando un mayor número de actores y organizaciones sociales. En este contexto, el objetivo del presente trabajo es discutir las principales definiciones de la Ley nº. 9.433, considerando las cuestiones del desarrollo sustentable, de la participación y de la descentralización de la tomada de decisión en el sector público. Para eso, fue realizado un estudio exploratorio mediante una revisión de la literatura especializada sobre el asunto y de una evaluación de la experiencia del Estado de São Paulo. El análisis señala que la Ley, al proponer un modelo descentralizado y participativo de administración, incentivó la racionalización de la utilización del agua y, al mismo tiempo, la generación de recursos para su gestión y para nuevas inversiones.

Palabras-clave: *Ley de Recursos Hídricos, Comité de Cuenca, Administración Pública.*

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é um tema recorrente nos debates acadêmicos e políticos. Nos últimos anos, ganha cada vez mais destaque a importância de que esse desenvolvimento seja sustentável – que consiga atender às necessidades presentes sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atenderem às suas necessidades. Nesse sentido, o Brasil tem avançado em alguns pontos importantes, como no arcabouço institucional e na realização de alguns projetos socioambientais com resultados positivos. Contudo, ainda não melhorou em muitos dos indicadores socioambientais. Assim, o maior desafio para o país é “transformar esses avanços pontuais em amplas melhorias socioambientais. Temos de inovar nos mecanismos de elaboração e implantação de políticas públicas, de forma a utilizar de maneira eficaz e eficiente os tradicionalmente escassos recursos alocados ao setor socioambiental” (OLIVEIRA, 2005:147).

Um avanço institucional desse tipo ocorrido no país deu-se com os recursos hídricos. O presente trabalho tem como objetivo discutir esse avanço. Antes disso, é importante lembrar que os recursos hídricos podem ser utilizados para distintas finalidades: abastecimento da população (consumo humano), geração de energia, irrigação, via de transporte, aquicultura, insumo industrial, harmonia paisagística, entre outras. Assim, produzem sérios impactos sobre a saúde pública e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento econômico. “No entanto, nas últimas décadas, esse precioso recurso vem sendo ameaçado pelas ações indevidas do homem, o que acaba resultando em prejuízo para a própria humanidade” (MORAES; JORDÃO, 2002:370).

Conforme destacam Ferreira e Carrera-Fernandez (2003), do ponto de vista social, a noção de recursos hídricos só se aplica às águas doces, uma vez que somente elas podem ser utilizadas para atender à maior parte das necessidades humanas – dificuldades técnicas e custos elevados restringem a dessalinização e, conseqüentemente, a utilização em grande escala das águas dos oceanos. Assim, em um contexto de elevado desperdício, “apesar da água doce ser um recurso natural renovável, ela vem se tornando um bem cada vez mais escasso e valioso e se medidas urgentes não forem tomadas, a escassez [...] pode criar conflitos irremediáveis pelo uso e comprometer o desenvolvimento sustentável de

certas regiões” (FERREIRA; CARRERA-FERNANDEZ, 2003:2).

O Brasil possui a vantagem de dispor de abundantes fontes de recursos hídricos, contudo também apresenta uma tendência de desperdiçá-los. Os municípios brasileiros, por exemplo, perdem de 40 a 65% da água lançada nos sistemas de distribuição. A qualidade dos recursos é outro aspecto bastante preocupante: estima-se que 65% das internações hospitalares no Brasil são decorrentes de doenças transmitidas pela água (OLIVEIRA, 2005).

Além disso, a disponibilidade de recursos hídricos não se distribui uniformemente entre as regiões brasileiras. De acordo com o BNDES (1996), aproximadamente 70% dos recursos encontram-se na Região Norte e pouco mais de 15% no Centro-Oeste. As Regiões Sul e Sudeste, conjuntamente, dispõem de 12,3% dos recursos, enquanto a Região Nordeste dispõe de apenas 2,7% – a situação desta região é agravada pelo regime pluviométrico irregular e pela baixa permeabilidade do terreno cristalino.

Esses aspectos justificam uma participação mais efetiva do setor público na gestão, na regulação e na fiscalização dos recursos hídricos. Essa participação também é justificada pelo fato de os recursos apresentarem fortes características de bem público, de modo que a demanda revelada e a oferta não são capazes de contabilizar ou internalizar os verdadeiros custos e benefícios sociais – ou contabilizam apenas parte desses custos e benefícios. Dessa forma, uma participação mais efetiva do setor público pode ser necessária tanto para internalizar esses custos e benefícios sociais, assegurando um nível socialmente ótimo de produção e consumo, quanto para corrigir distorções alocativas não desejáveis (FERREIRA; CARRERA-FERNANDEZ, 2003).

No Brasil, as decisões sobre o uso dos recursos hídricos foram subordinadas, durante muito tempo, ao setor elétrico. A prova mais contundente desse fato foi a convivência dos setores de águas e de energia elétrica dentro de um mesmo órgão, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Assim, a utilização da água para geração de energia elétrica era privilegiada pela administração pública federal, que subordinava todas as demais modalidades de uso às ações do setor elétrico.

Conforme destacam Carrera-Fernandez e Garrido (2003), não se pode questionar a importância da energia elétrica como setor estratégico da economia brasileira. Entretanto, outros setores da economia também dependem dos recursos hídricos. Esses setores, ao longo do tempo, passaram a se opor ao tratamento assimétrico estabelecido pelas políticas públicas no uso dos recursos hídricos. Começou, então, a florescer no país o princípio dos usos múltiplos, segundo o qual os recursos hídricos devem ser acessíveis, de forma equânime, a todos os setores interessados em seu uso.

Nesse contexto, foram instituídas, a partir da década de 1980, várias comissões interministeriais para encontrar meios de aprimorar o sistema de usos múltiplos dos recursos hídricos e minimizar os riscos de comprometimento de sua qualidade – “principalmente no que se refere às futuras gerações, pois a vulnerabilidade desse recurso natural já começava a se fazer sentir” (MORAES; JORDÃO, 2002:371). As discussões dessas comissões interministeriais culminaram, em 1995, na criação da Secretaria de Recursos Hídricos, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e, em 1997, na promulgação da Lei nº. 9.433 (BRASIL, 1997), conhecida como Lei dos Recursos Hídricos ou Lei das Águas.

O surgimento dessa lei ocorreu em uma conjuntura maior de alterações na formulação e na implementação de políticas públicas¹. Entre as principais diretrizes de reorganização das políticas adotadas, destacam-se: (i) a descentralização dos programas; (ii) a conjugação de esforços públicos e privados; (iii) a integração de programas e (iv) o resgate das sinergias sistêmicas (JACOBI, 2000).

Especificamente em relação à descentralização, é importante dizer que esta decorreu, em grande parte, da organização e mobilização da sociedade para a expansão da luta contra a exclusão e pela participação cidadã nas decisões de políticas públicas, ou seja, por uma maior democratização. Assim, foi necessário o surgimento de instituições capazes de atender às demandas de participação política de segmentos da sociedade até então excluídos do poder decisório. A Lei de Recursos

Hídricos é um dos principais exemplos disso (PEREIRA; JOHNSON, 2004).

Com a promulgação da Lei nº. 9.433, no ano de 1997, inicia-se uma política brasileira para os recursos hídricos, onde todos os agentes envolvidos na atividade de gerenciamento desses recursos começaram a gozar da [...] legitimidade para prosseguir em seus respectivos cursos de ação. Entre as diversas características dessa nova lei, existe uma de essencial importância que é a singularidade em sintetizar os princípios fundamentais do setor, criando os instrumentos de gestão do uso dos recursos hídricos e estabelecendo um arranjo institucional objetivando garantir o igual direito de uso a todos os usuários dos recursos hídricos (FERREIRA; CARRERA-FERNANDEZ, 2003:4).

De acordo com Borsoi e Torres (1997:1), essa lei “reúne os mais modernos princípios e instrumentos de gestão de águas [...], contribuindo para a implantação, no Brasil, de estruturas realmente eficientes e eficazes de planejamento e gerenciamento”. Destacam-se, nesse sentido, a proposição de um modelo sistêmico de integração participativa e a consideração da água como um bem econômico finito, vulnerável e essencial para a conservação da vida e do meio ambiente, além da definição de mecanismos que buscam um consumo mais racional, na tentativa de retardar sua escassez.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é discutir as principais definições da Lei das Águas brasileira, enfatizando os dois instrumentos principais criados por esta: (i) o gerenciamento ao nível das bacias, de maneira descentralizada, participativa e integrada e (ii) a outorga da água e a cobrança por seu uso.

Para atingir esse objetivo, será realizada uma análise detalhada da Lei nº. 9.433 e uma revisão da literatura especializada sobre o assunto. Além disso, será realizado um breve estudo do caso do Estado de São Paulo, cuja experiência se tornou referência para o modelo federal. Este trabalho se justifica não só pela importância do tema, mas também pela existência de uma lacuna na literatura de estudos que sistematizam os principais avanços da Lei das Águas brasileira. O artigo pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna.

Além desta introdução e das considerações finais, na segunda seção realiza-se a análise das principais definições da Lei de Recursos Hídricos e a revisão da literatura. Já na terceira seção faz-se um breve

¹ Ver Cavalcanti, Ruediger e Sobreira (2005), Heidemann e Salm (2009), Martins e Pieranti (2006), Matias-Pereira (2008) e Vergara e Correa (2004).

estudo das características específicas do gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de São Paulo – o caso de São Paulo merece destaque por ter sido o Estado pioneiro em assumir a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Na quarta seção discute-se a estrutura do modelo de gerenciamento com maiores detalhes.

2. A LEI DAS ÁGUAS BRASILEIRA

A Lei nº. 9.433, conhecida como Lei de Recursos Hídricos ou Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em relação à Política Nacional de Recursos Hídricos, a lei definiu como seus objetivos/princípios:

- assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- garantir a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas no desenvolvimento sustentado, e
- assegurar a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (art. 1º).

Ferreira e Carrera-Fernandez (2003) afirmam que o conjunto de objetivos/princípios e de instrumentos definidos na Lei nº. 9.433 é capaz de exercer uma grande influência em quase todo o universo de gerenciamento e planejamento dos usos de água. Mas isso exigirá das instituições envolvidas um trabalho coordenado, sinérgico e encadeado, e a participação dos múltiplos atores e usuários da água no país. Na base desses objetivos/princípios estão alguns fundamentos básicos, também definidos pela lei, aprimorados de princípios internacionalmente adotados e fixados na Agenda 21 da Conferência Rio 92:

- a água é um bem de domínio público;
- a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a manutenção de animais;

- a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades locais;
- a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação dessa política e para a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art. 2º), inspirado no modelo francês.

Como enfatiza Jacobi (2000), a descentralização tem como objetivo geral obter mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. Especificamente, a descentralização deve visar o aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para as funções que lhe são atribuídas e possibilitar o controle social do poder público pela população organizada. Em relação aos recursos hídricos, de acordo com Ferreira e Carrera-Fernandez (2003), é ao nível da bacia que as decisões de alocação têm implicações econômicas mais abrangentes. Nesse nível, as relações hidrológicas, agrônômicas e econômicas podem ser integradas em uma estrutura de modelagem mais ampla, possibilitando a criação e aplicação de instrumentos de política que objetivem o uso econômico e racional dos recursos hídricos.

Para Borsoi e Torres (1997), a gestão de recursos hídricos por meio de bacias hidrográficas tem papel fundamental na gestão ambiental, uma vez que a água é um indicador que se presta a modelagens de simulação. É possível reproduzir o funcionamento hidráulico e ambiental a partir de uma base técnica: informação sobre apropriação (uso e poluição) da água e características fisiográficas da bacia e do corpo de água em si.

A base técnica permite, por outro lado, acrescentar ao cenário futuro os interesses dos diversos atores envolvidos em determinada bacia. Conseqüentemente, avalia-se quem ganha e quem perde nesses cenários extrapolados. Trata-se de uma base econômico-financeira que permitirá quantificar os investimentos necessários, bem como o valor a ser cobrado para sua cobertura. A disposição do usuário em pagar advém, principalmente, da certeza de que a gestão lhe dê quanto à necessidade do investimento para seu negócio. Quanto melhor a qualidade da gestão, menor o caráter impositivo da cobrança. [...] O resultado da negociação entre os interessados consubstancia-se em um plano de ação e em projetos que listam os

investimentos prioritários para o atingimento de metas, devendo haver clareza sobre as responsabilidades de execução: essa é a base operacional da gestão dos recursos hídricos (BORSOI; TORRES, 1997:3-4).

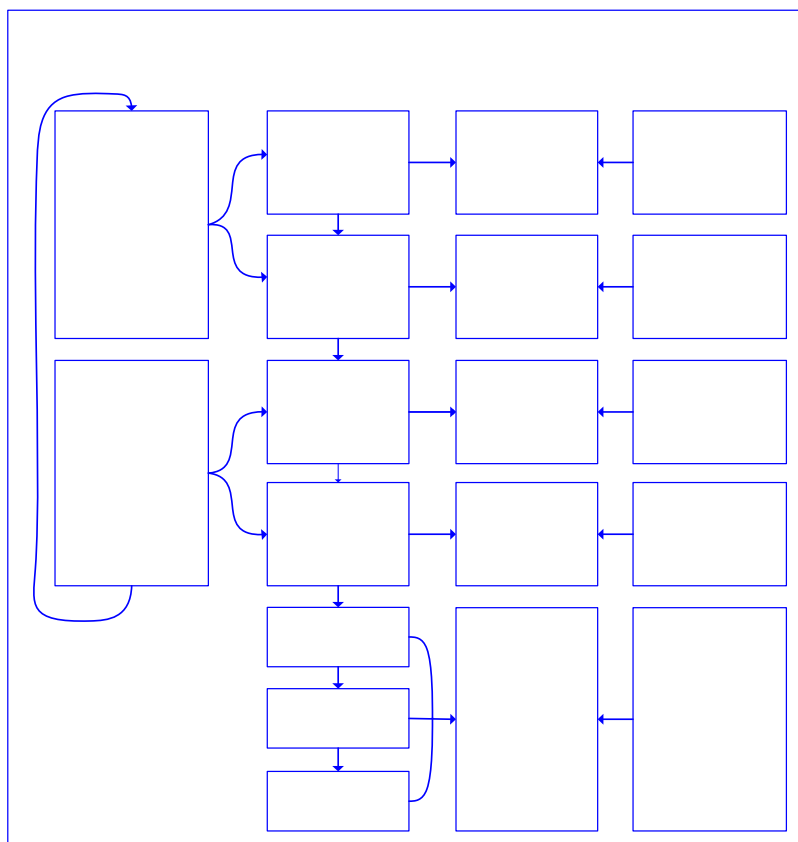
É possível destacar, ainda, outras vantagens do gerenciamento por bacias hidrográficas:

- unidade física com limites definidos geograficamente e não politicamente;
- oportunidade para o desenvolvimento de parcerias entre o setor público, o setor privado, os usuários e a comunidade;
- visão sistêmica e para a gestão, estimulando a articulação dos usos múltiplos dos recursos hídricos; e
- participação da população em sua bacia hidrográfica, o que dá condições para uma gestão participativa com reflexos no comportamento da população e na educação sanitária e ambiental.

Em consonância com os objetivos/princípios estabelecidos, foram criados instrumentos para o gerenciamento e planejamento dos recursos hídricos, que possibilitarão a implementação tanto da Política Nacional como das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos.

De acordo com Lanna, Pereira e Hubert (s.d.), essas políticas devem estabelecer as grandes diretrizes de planejamento e gestão, sendo três os tipos de planos que podem ser concebidos: Plano Nacional de Recursos Hídricos, Planos Estaduais de Recursos Hídricos e Planos de Bacias Hidrográficas – federal ou estaduais. Os autores destacam que esses planos devem ser integrados e se complementarem, não cabendo que um seja mera repetição de outro – a Figura 1 reproduz o esquema montado por esses autores para ilustrar o processo de planejamento dos recursos hídricos no Brasil.

Figura 1: Políticas públicas, tipos de planos, âmbitos geográficos e entidades coordenadoras no processo de planejamento de recursos hídricos no Brasil



Fonte: LANNA; PEREIRA; HUBERT, s.d.:2.

Em relação à Política Nacional, podem ser destacadas como principais diretrizes definidas pela Lei das Águas:

- planos de recursos hídricos: planos diretores que buscam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos (art. 7º); devem ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país e devem ser de longo prazo, com horizonte de planejamento comparável com o período de implantação de seus programas e projetos (art. 8º), “uma vez que diversos usos, como a geração de energia e hidrovias, por exemplo, envolvem longa maturação” (BORSOI; TORRES, 1997:4). Sua elaboração está sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, com participação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e com apoio da Agência Nacional de Águas (ANA). Portanto, devem ser elaborados de forma participativa, para que possam refletir os anseios, necessidades e metas das populações das regiões e das bacias hidrográficas;
- enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes: esta medida busca assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, por meio de ações preventivas permanentes (art. 9º);
- outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos: visa assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a esse recurso por todos os usuários (art. 11). As águas da União, dos Estados ou do Distrito Federal são aquelas que se encontram em terras de seu domínio, que banham mais de um Estado, servem de limite com outros países ou unidades da Federação, estendem-se a território estrangeiro ou dele provêm. São exemplos dessas águas o Rio Paraná (Brasil, Paraguai e Argentina), o Rio São Francisco (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), o Rio Paraíba do Sul (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), a Lagoa Mirim (Brasil e Uruguai), entre outros. Neste caso, quem concede a outorga é a Agência Nacional de Águas;
- cobrança pelo uso dos recursos hídricos: tem como objetivos reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu

real valor, incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (art. 19); os valores arrecadados devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados (art. 22): “a cobrança pelo uso da água é, também, justificada como forma de internalizar as externalidades negativas que os usuários dos recursos hídricos impõem aos demais usuários do sistema”. Assim, é também justificada como mecanismo de correção das distorções na relação entre o custo social e o custo “privado” (CARRERA-FERNANDEZ; GARRIDO, 2003:475);

- sistema de informações em recursos hídricos: refere-se à coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão (art. 25), auxiliando na tomada de decisões relacionadas ao setor.

Em função da importância da outorga dos direitos de uso, alguns comentários são relevantes neste momento. Primeiramente, deve-se destacar que se trata de um instrumento jurídico “por meio do qual o Poder Público, através de órgão com a devida competência, confere a um ente público ou privado a possibilidade de uso privativo de um recurso público [como é o caso das águas no Brasil]”. Além disso, ao manter no poder público a prerrogativa do controle, a outorga confere ao outorgado a segurança necessária de acesso à água, com a qual pode melhor planejar suas atividades e investimentos (BALTAR *et al.*, 2003:3).

Nesse sentido, Baltar *et al.* (2003:3) salientam:

[...] que a prática da outorga é bastante anterior à Lei nº 9.433. Alguns Estados, como São Paulo, Paraná e Bahia, já se utilizam desse instrumento há mais de dez anos. [...] Apesar de sua importância e amparo legal, hoje quase que unânimes no Brasil, apenas poucos Estados (ex.: São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Pernambuco) têm outorgado de modo sistemático suas águas. [...] Dentre as várias razões que explicam o fato, destacam-se aquelas de ordem técnica e institucional, além do interesse político e da própria disponibilidade dos recursos hídricos.

Outro aspecto importante da outorga dos direitos de uso associada ao princípio dos usos múltiplos é o fato de esse mecanismo ter consolidado a “inversão de prioridades, no sentido de que o setor de energia

elétrica estará subordinado, de certa forma, ao setor de recursos hídricos”. Isso porque as outorgas destinadas à geração de energia elétrica, “que na legislação anterior eram de competência exclusiva da União [...], mas que, em última instância, eram decididas pelo setor elétrico, agora são decididas pela ANA [Agência Nacional de Águas]” (CARRERA-FERNANDEZ; GARRIDO, 2003:471-472).

Especificamente em relação ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), a Lei nº. 9.433 estabelece como seus principais objetivos:

- coordenar a gestão integrada das águas;
- arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; e
- promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos (art. 32).

Além dos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, o SNGRH é composto de vários integrantes, apresentados no Quadro 1, no qual também constam as funções de cada um desses integrantes no âmbito do sistema.

Analisando-se a composição de alguns integrantes do SNGRH é possível ilustrar como a Lei nº. 9.433 levou a uma gestão mais descentralizada, participativa e integrada do setor de recursos hídricos brasileiro – integrada no sentido de que todos os agentes envolvidos devem participar do processo de tomada de decisões. De acordo com a Lei, o Conselho Nacional de Recursos

Hídricos deve ser composto: (i) por representantes dos ministérios e secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos – que não podem exceder à metade mais um do total; (ii) por representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; (iii) por representantes dos usuários e (iv) por representantes das organizações civis de recursos hídricos (art. 34).

Os Comitês de Bacias Hidrográficas, que têm como área de atuação a totalidade de uma bacia hidrográfica, a sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia ou o grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas (art. 37), devem contar com representantes: (i) da União, dos Estados e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; (ii) dos municípios – situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; (iii) dos usuários das águas de sua área de atuação e (iv) das entidades civis com atuação comprovada na bacia.

O número de representantes nos comitês de cada um desses setores, assim como os critérios para sua indicação, deve ser estabelecido nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e municípios à metade do total dos membros. Esses membros devem eleger um Presidente e um Secretário. Nos comitês de bacias de rios fronteirizos e transfronteirizos de gestão compartilhada, a representação da União deve incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores; além disso, nos comitês cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), como parte da representação da União, e das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia (arts. 39 e 40).

Quadro 1: Integrantes do SNGRH brasileiro e suas principais funções

<p style="text-align: center;">Poder Executivo Federal</p> <p>→ nos corpos de água sob domínio da União: tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do SNGRH; outorgar os direitos de uso de recursos hídricos; regulamentar e fiscalizar os usos; implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional, e promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (art. 29);</p>
<p style="text-align: center;">Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal</p> <p>→ nos corpos de água sob domínio dos Estados e do Distrito Federal: outorgar os direitos de uso de recursos hídricos; regulamentar e fiscalizar os seus usos; realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica; implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, no âmbito estadual e do Distrito Federal, e promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (art. 30);</p>
<p style="text-align: center;">Poderes Executivos Municipais</p> <p>→ promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos (art. 31);</p>
<p style="text-align: center;">Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)</p> <p>→ (i) promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; (ii) arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; (iii) deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; (iv) estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (v) aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; (vi) acompanhar a execução e aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; e (vii) estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso (art. 35).</p>
<p style="text-align: center;">Comitês de Bacias</p> <p>→ (i) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; (ii) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; (iii) aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; (iv) acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (v) propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção de obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios desses; (vi) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir valores a serem cobrados; e (vii) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (art. 38);</p>
<p style="text-align: center;">Agência Nacional de Água (ANA)</p> <p>→ implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenar o SNGRH; → implementar a outorga e a cobrança pelo uso desses recursos, orientando inclusive a escolha da melhor metodologia para a determinação dos preços (CARRERA-FERNANDEZ; GARRIDO, 2003:476);</p>
<p style="text-align: center;">Agências de Água</p> <p>→ trata-se do “órgão técnico dos respectivos comitês e são destinadas a gerir os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água” (BORSOI; TORRES, 1997:13).</p>

Fontes: Lei nº. 9.433 (BRASIL, 1997) e Lei nº. 9.984 (BRASIL, 2000). Elaboração própria.

Por último, é importante registrar que, em 1996, a Lei das Águas ainda não havia sido promulgada, mas existia no Brasil um sério debate sobre quais os princípios e instrumentos que esta deveria conter – vários casos internacionais eram utilizados para justificar os argumentos brasileiros. Naquele ano, o

BNDES defendia que “o sistema de gerenciamento por bacias [...] é menos um instrumento e mais um pacto social, onde a gestão de um recurso natural é compartilhada entre os diversos atores”. Além disso, para “que este pacto seja possível é necessário que o gerenciamento conte com uma

base técnica, uma base econômico-financeira, uma base político-administrativa, uma base legal e uma base operacional” (BNDES, 1996: 2-3).

Considerando os conceitos apresentados pelo BNDES (1996) e as definições da Lei das Águas, o Quadro 2 ilustra como esta conseguiu institucionalizar todas as bases necessárias, implementando um novo modelo de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil.

Portanto, pode-se dizer que a Lei nº. 9.433 estabeleceu uma inovação na gestão dos recursos

hídricos no Brasil. Adaptando-se para a realidade do país princípios e instrumentos já utilizados em muitos outros países, foram criados mecanismos eficientes e eficazes de planejamento e gerenciamento para o setor. Destacam-se, nesse sentido:

- (i) o gerenciamento ao nível das bacias, de maneira descentralizada, participativa e integrada; e
- (ii) a outorga e cobrança pelo uso da água.

Quadro 2: Análise da importância da Lei de Recursos Hídricos

Base	Conceito	Definições da Lei de Recursos Hídricos
Técnica	→ informações detalhadas e disponíveis para todos os atores; → ex.: relevo, vegetação, solo, volume, vazão e características físico-químicas dos corpos de água, do uso do entorno da bacia, etc.; → banco de dados a partir do qual podem ser construídos modelos de simulação;	→ sistema de informações em recursos hídricos;
Econômico-financeira	→ “equação de quem ganha e quem perde”; como sustentar os investimentos na bacia, como avaliar as perdas e ganhos; rateio dos custos;	→ outorga dos direitos de uso e cobrança pelo uso;
Político-administrativa	→ “expressão político-institucional da bacia”; um comitê que decida e um executor das decisões do comitê;	→ comitês de bacias e agências de água;
Legal	→ conjunto de leis federais, estaduais e municipais e regimento interno;	→ a própria Lei nº. 9.433, leis estaduais e municipais de recursos hídricos, leis ambientais e regimento interno da bacia, normas do comitê e da agência de água;
Operacional	→ planos de ações, projetos e peças “que traduzem objetivamente o acordo entre os usuários”.	→ planos de recursos hídricos; → enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em BNDES (1996:4-5) e na Lei nº. 9.433.

3. A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO

A análise do caso de São Paulo merece destaque por este ter sido o Estado pioneiro em assumir a gestão dos recursos hídricos no Brasil. A esse respeito, Baltar *et al.* (2003:10) confirmam que São Paulo foi o

primeiro Estado brasileiro a outorgar suas águas. O órgão responsável pela outorga é o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), criado em 1951, constituindo uma das mais importantes entidades gestoras de recursos hídricos no país. O DAEE conta

com uma estrutura institucional bem maior do que a existente nos demais Estados brasileiros. Sua atuação nas últimas décadas municiou o Estado com um importante acervo de informações, essencial para o planejamento e gestão de seus recursos hídricos.

Em 1987, o governo paulista criou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), por meio do Decreto nº. 27.576, composto inicialmente de órgãos e entidades estaduais e posteriormente de representantes do Estado, municípios e sociedade civil, com a finalidade de propor a política de governo relativa aos recursos hídricos, a estruturação do Sistema Integrado de

Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH) e a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos. O SIGRH paulista foi instituído pelo art. 205 da *Constituição do Estado de São Paulo*, promulgada em 1989. Posteriormente, em 1991, foi promulgada a Lei Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº. 7.663). Essa lei fundamentou o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado, reconhecendo a água como bem público e de valor econômico, tendo o Comitê de Bacia como um instrumento para compatibilizar e adequar seus usos, de acordo com as características de cada região – antecipando o que seria definido nacionalmente apenas em 1997, com a promulgação da Lei nº. 9.433. São Paulo, portanto, regulamentou o dispositivo constitucional antes mesmo da União. Segundo a Rede das Águas (2006),

A Lei Paulista das Águas representou, segundo diversos atores da gestão das águas, uma verdadeira revolução conceitual e a esperança de que as ações e obras não sejam mais efetivadas de forma setorial e isoladas, sem mecanismos de controle, monitoramento e participação da sociedade. Porém, é preciso ter a clareza de que a distância entre as Leis e a prática ainda é imensa e que é preciso romper barreiras do corporativismo nos diversos setores governamentais e na própria sociedade, que ainda vê o Estado como único agente responsável pelo controle da poluição, dos recursos naturais e do saneamento (REDE DAS ÁGUAS, 2006).

Essa lei, ainda segundo a Rede das Águas (2006), apresentava características semelhantes ao sistema francês e era apontada como pioneira e modelo de referência para o país. No momento de sua edição, em 1991, a bacia hidrográfica era conceituada como unidade de planejamento para os sistemas de gestão e era adotada em países como Inglaterra, EUA, França, Holanda, Alemanha, Japão e Hungria, mas ainda não estava incorporada nas políticas públicas brasileiras.

Um dos principais objetivos do SIGRH paulista é a busca pelo desenvolvimento sustentável, ou seja, o crescimento das populações e da economia em todas as regiões, respeitando o meio ambiente e preservando os recursos hídricos – assim como o SIGRH nacional, conforme apontado na seção anterior. Esse objetivo é claro na Política Estadual de Recursos Hídricos.

Em relação a essa política, pode-se apontar o SIGRH como seu mecanismo/instrumento político e institucional, uma vez que este é responsável pela

execução da política e pela definição da forma de participação da sociedade civil, do Estado e dos municípios – que se concretiza por meio de colegiados: Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs).

Como dito na seção anterior, em consonância com os objetivos/princípios estabelecidos foram criados instrumentos para o gerenciamento e planejamento dos recursos hídricos que possibilitaram a implementação tanto da Política Nacional como das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos. Quanto à Política Estadual de São Paulo, podem-se destacar:

- planos de recursos hídricos: os planos estaduais de recursos hídricos são instrumentos dos sistemas implementados nos diversos Estados do país a partir de leis estaduais específicas que instituíram os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas. Esses planos são fundamentados nos planos de bacias hidrográficas, elaborados por meio dos comitês de bacias, e apresentam diretrizes para as ações, programas e políticas públicas dos Estados. São Paulo, de acordo com a Lei nº. 7.663/91, elabora o Plano Estadual de Recursos Hídricos quadrienalmente, por meio do CRH, e o submete à aprovação da Assembleia Legislativa. Esse plano é o instrumento/mecanismo técnico que define os investimentos necessários para a execução das ações planejadas;
- outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos: as águas de domínio dos Estados e do Distrito Federal são todas as de rios e de bacias que se encontram dentro dos limites dos Estados, incluindo as águas de origem subterrânea. São exemplos dessas águas: o Rio Tietê (São Paulo), a Lagoa dos Patos (Rio Grande do Sul), o Rio das Velhas (Minas Gerais), o Rio Jaguaribe (Ceará), o Rio Paraguaçu (Bahia), etc. Neste caso, a emissão da outorga compete aos órgãos gestores dos Sistemas Estaduais, com base nas diretrizes estabelecidas em legislações específicas de cada Estado, muitas vezes com participação dos conselhos estaduais e dos comitês de bacias;
- cobrança pelo uso dos recursos hídricos: ainda não foi colocada em prática – ao contrário das outorgas que vêm sendo concedidas há muito tempo pelo DAEE. Enquanto a cobrança não for

implantada, o único recurso disponível é a compensação financeira que o Estado recebe pelos *royalties* do setor elétrico – repassadas anualmente para os comitês de bacias. A cobrança pelo uso das águas inibiria o uso perdulário dos rios; os usuários pagariam por sua retirada e pelo efluente devolvido, pelo princípio “poluidor-pagador” (quem polui paga, na proporção do dano). Se o efluente for tratado, o pagamento deve ser menor. Para a Rede das Águas (2006), não cobrar seria uma maneira de destruir os princípios do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que representam um dos maiores avanços político-institucionais de que dispomos. Seria um retrocesso imperdoável, uma vez que permitiria a continuidade dos padrões de uso da água sem planejamento, com desperdício e poluição. Além disso, poderia gerar um problema de guerra fiscal e o descontrole entre o uso de águas de rios de domínio do Estado e o de rios de domínio da União, para os quais já existe a cobrança;

- sistema de informações em recursos hídricos: o Sistema de Informação Integrado para a Gestão dos Recursos Hídricos (SIGRH) promove uma visão homogênea, abrangente e democrática da situação dos recursos hídricos e condicionantes, apoiando decisões sobre seu uso. O objetivo deste sistema é promover, dentre outras ações: (i) a gestão operacional descentralizada das bacias hidrográficas de forma integrada; (ii) a articulação dos planos e projetos sobre recursos hídricos; (iii) a integração dos agentes e planos externos ao SIGRH; (iv) a padronização e normalização de informações e processos do SIGRH; e (v) a integração do SIGRH com as comunidades (YONG, 2002:3-4).

4. GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

Anteriormente, foram comentadas as funções dos Comitês de Bacias definidas na Lei nº. 9.433. De acordo com Borsoi e Torres (1997), os comitês de bacias hidrográficas são um tipo novo de

organização no Brasil, embora bastante conhecidos em países desenvolvidos. Contam com a participação de usuários, das prefeituras, de organizações civis e de representantes estaduais e federais. “Os membros do comitê exercem o papel de um parlamento das águas da bacia, pois é o local de decisões sobre as questões relativas à bacia” (BORSOI; TORRES, 1997:13).

Com a criação dos comitês, o Estado de São Paulo foi dividido em vinte e duas unidades de gerenciamento, de acordo com as bacias hidrográficas e afinidades geopolíticas, chamadas de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI). Os vinte e um comitês de bacias estão apresentados no Quadro 3 (e ilustrados no Mapa 1), que ilustra também a precocidade do gerenciamento do setor no Estado, uma vez que grande parte dos comitês foi criada antes da promulgação da Lei nº. 9.433, em 1997.

Entre as principais atribuições desses comitês, destaca-se a elaboração tanto do Relatório dos Recursos Hídricos e do Plano de Bacia (que integram o Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo) quanto do Relatório do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Os comitês de bacias hidrográficas, como órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, têm a possibilidade de direcionar recursos provenientes do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) para a manutenção e ampliação da rede hidrológica básica. No Mapa 1 pode-se verificar a localização geográfica dos comitês de bacias hidrográficas.

Percebe-se que São Paulo é um Estado que muito avançou no processo de gestão dos recursos hídricos. Dispõe de uma entidade reguladora, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), e já conta com vinte e um comitês de bacias instalados; resta colocar em prática a cobrança pelo uso das águas. “Os Estados do Ceará, Paraná e Santa Catarina já instituíram a cobrança pelo uso da água e a União também, inclusive em rios que cortam São Paulo, como por exemplo, o Paraíba do Sul” (REDE DAS ÁGUAS, 2006).

Quadro 3: São Paulo: comitês de bacias hidrográficas e suas implantações

Comitê	Sigla	Implantação
Piracicaba, Capivari e Jundiá	PCJ	18/11/1993
Baixo Tietê	BT	26/08/1994
Alto Tietê	AT	09/11/1994
Paraíba do Sul	PSM	25/11/1994
Médio Paranapanema	MP	02/12/1994
Sorocaba e Médio Tietê	SMT	02/08/1995
Tietê e Jacaré	TJ	10/11/1995
Baixada Santista	BS	09/12/1995
Turvo/Grande	TG	15/12/1995
Aguapeí e Peixe	AP	19/12/1995
Ribeira de Iguape e Litoral Sul	RB	13/01/1996
Baixo Pardo/Grande	BPG	23/03/1996
Sapucaí-Mirim/Grande	SMG	29/03/1996
Alto Paranapanema	ALPA	17/05/1996
Mogi Guaçu	MOGI	04/06/1996
Pardo	PARDO	12/06/1996
Pontal do Paranapanema	PP	21/06/1996
Tietê e Batalha	TB	13/09/1996
Litoral Norte	LN	02/08/1997
São José dos Dourados	SJD	07/08/1997
Serra da Mantiqueira	SM	01/09/2001

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações da Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento.

Mapa 1: São Paulo: localização geográfica dos comitês de bacias hidrográficas



Fonte: Rede das Águas (2006).

Por último, é importante destacar que a estrutura do sistema paulista de gerenciamento de recursos hídricos está baseada em três funções: (i) função deliberativa; (ii) função técnica e (iii) função financeira. A seguir, cada uma dessas funções será brevemente caracterizada.

4.1. Função deliberativa

A função deliberativa é atribuída tanto ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), responsável pela formulação, implantação e acompanhamento da Política Estadual de Recursos Hídricos, com a participação paritária dos municípios e do Estado, quanto aos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), compostos de órgãos estaduais, municipais e da sociedade civil organizada. Cada segmento detém um terço dos votos no comitê.

Esse quadro institucional apresenta pontos positivos: (i) estrutura paritária; (ii) envolvimento e comprometimento das autoridades municipais e lideranças locais; (iii) transparência e acesso público às informações sobre a situação das águas, do ambiente e dos aspectos sanitários, sociais e econômicos do desenvolvimento das bacias; (iv) disposição política para o diálogo e interação intersetorial, como formas de identificação e de negociação de conflitos; e (v) reconhecimento de que a água é recurso limitado, cujo uso deve atender também aos requisitos de manutenção da integridade dos processos ecológicos essenciais à vida.

4.2. Função técnica

A estrutura técnica é composta do Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CORHI), que possui, entre outras, as funções de prestar apoio técnico ao CERH e aos CBHs e compatibilizar os diversos Planos de Bacias, formando o Plano Estadual. O CORHI é composto de técnicos do DAEE, da Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB), da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) e da Secretaria do Meio Ambiente (SMA).

Em 1989, o CORHI elaborou, com o apoio dos CBHs, o Relatório Zero, diagnóstico inicial da situação dos recursos hídricos no Estado, ponto de partida do Plano de Bacia – documento norteador e instrumento de planejamento e articulação das ações dentro das bacias, que contempla metas, propostas e

soluções e deve representar os interesses dos diversos setores dos usuários da água. A pertinência desses planos será avaliada por meio dos Relatórios de Situação dos Recursos Hídricos, cuja finalidade é o acompanhamento e a situação das metas estabelecidas no Plano de Bacia. Esses relatórios contêm informações como a caracterização geral da UGRHI, o contexto socioeconômico, licenciamento ambiental, resíduos sólidos, disponibilidade hídrica, saneamento e saúde pública e a gestão de recursos hídricos. Assim, o Relatório de Situação é um documento que reflete o andamento das ações propostas nos Planos de Bacias, representando o papel do Estado na sua função de acompanhamento dos gastos relacionados aos recursos liberados.

4.3. Função financeira

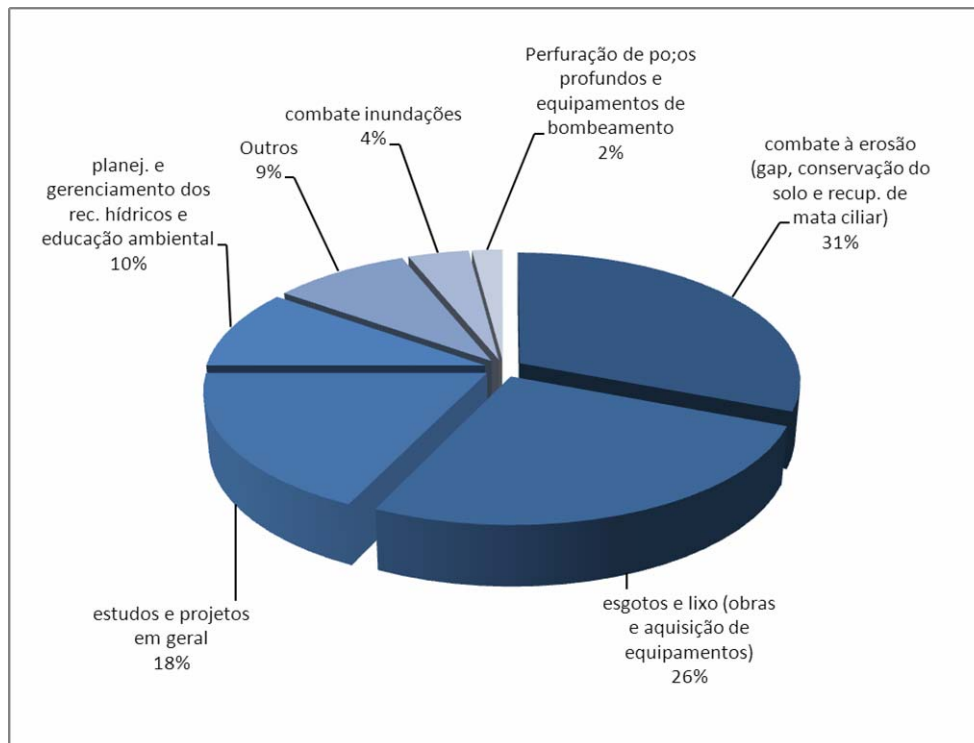
O FEHIDRO, criado pela lei nº. 7.663/91 e regulamentado pelo decreto nº. 37.300/93, é o instrumento de apoio financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos. Os recursos são provenientes da compensação financeira pelo aproveitamento hidroenergético e pagos pelo governo federal. Da parte cabida ao Tesouro, 70% vão para o FEHIDRO para aplicação exclusiva em programas, projetos, serviços e obras do setor de recursos hídricos. O repasse desses recursos para os CBHs se dá por deliberação do CORHI, respeitando critérios definidos pelo CERH. Já os comitês distribuem sua parte dos recursos de acordo com critérios e prioridades definidos em seu Plano de Bacia – no qual as ações são planejadas segundo as necessidades de cada região, possibilitando o gerenciamento de longo prazo dos recursos hídricos.

Na efetivação de uma contratação, destaca-se o papel desempenhado pelo: agente técnico – técnicos do DAEE e CETESB, responsáveis pela análise da viabilidade técnica e do custo dos empreendimentos, pela fiscalização e pelo controle, desde a fase pré-contratual até sua finalização; e pelo agente financeiro – indicado pelo governo estadual e representado por uma instituição financeira responsável pela elaboração do contrato, liberação do fluxo de parcelas e acompanhamento do contrato. A assinatura do contrato assim como cada parcela referente aos valores que custeiam o empreendimento só serão liberadas a partir do aval do agente técnico.

Em última instância, os beneficiários/tomadores dos recursos financeiros do FEHIDRO são as pessoas jurídicas de direito público da administração direta e indireta estadual e municipal, os consórcios intermunicipais regularmente constituídos, as pessoas jurídicas de direito privado usuárias de recursos hídricos, as concessionárias de serviços públicos nos setores de saneamento, meio

ambiente e aproveitamento múltiplo de recursos hídricos; exige-se contrapartida mínima de 20% do montante, calculada sobre o orçamento total do empreendimento ou da etapa a ser financiada pelo FEHIDRO. Desde sua criação até o ano de 2004 foram feitas 2.392 contratações, distribuídas entre diferentes tipos de uso, conforme ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Distribuição das contratações da FEHIDRO, de 1995 a 2004



Fonte: FEHIDRO, 2004.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente artigo foi discutir as principais definições da Lei das Águas brasileira, enfatizando os dois instrumentos principais criados por ela: o gerenciamento ao nível das bacias, de maneira descentralizada, participativa e integrada, e a outorga e cobrança pelo uso da água. Para atingir esse objetivo, realizou-se a análise da lei federal e da experiência do Estado de São Paulo, além da revisão bibliográfica dos principais artigos que tratam do assunto. Foram apresentadas também algumas características específicas do gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de São Paulo, por meio de revisão da literatura

especializada sobre o assunto, seguida de uma discussão da experiência do Estado de São Paulo no gerenciamento de recursos hídricos.

Como decorrência da análise das principais definições da Lei nº. 9.433, foi possível verificar a consideração da água bruta como um bem econômico, o incentivo à racionalização de sua utilização e, ao mesmo tempo, a geração de recursos para sua gestão e para novos investimentos. Além disso, a lei adotou uma gestão descentralizada e participativa como forma de envolver todos os atores interessados no gerenciamento do setor.

É importante ter em mente que a efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas ainda é embrionária, e que a prioridade dos organismos

deve ser a criação dos instrumentos necessários para a gestão. Esse sistema colegiado pode representar uma possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais. Assim, verifica-se que é importante garantir igualdade de direitos dos membros na tomada de decisões no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica. Por ser instância na qual participam diversos atores sociais, com diversos valores e interesses, é fundamental a transparência nos mecanismos de tomada de decisões e de resolução de conflitos.

Os comitês de bacia contribuem para a mudança tanto de paradigmas quanto das atitudes humanas, individuais e sociais ante as águas e o ambiente, como também para a institucionalização de arranjos de controle da vida em sociedade. O sistema promove a descentralização da gestão das águas considerando a realidade local e envolvendo um maior número de atores e organizações sociais.

O caráter e a linguagem dos planos de bacia, entretanto, dificultam a compreensão e participação de setores da sociedade civil, criando condições adversas para um bom processo de tomada de decisões. Isso ocorre em razão de uma visão de engenharia, isto é, de obras e infraestruturas como elementos principais e prioritários para a gestão das águas, em detrimento das preocupações sobre as dimensões sociais e as ações de qualificação para a participação da sociedade, entre as quais as atividades de educação ambiental e cidadã.

Alguns fatores organizacionais dos comitês de bacias hidrográficas podem ser apontados como geradores de inovação na gestão pública: (i) rede de contatos que cruzam as barreiras funcionais; (ii) estruturas organizacionais achatadas que colocam equipes de inovação bem próximas dos tomadores da decisão final; (iii) diversificação de práticas; (iv) disponibilidade de alocação de recursos e esforços redobrados; (v) horizontes de longo prazo; (vi) contatos frequentes entre membros organizacionais e grupos externos, tais como outros grupos e clientes geradores de conhecimentos; (vii) incentivos que promovam a tomada de riscos; e (viii) orientação para o futuro.

Ressalte-se que o artigo procurou contribuir para a discussão acadêmica e de aplicação prática do tema, diante de sua importância para o cenário local, pois em outras partes do Brasil sistemas análogos aos de São Paulo poderão surgir nos

próximos anos, possibilitando conectar os temas às políticas de relevância para a conservação e o uso sustentável das águas.

Considerando-se as limitações de um estudo de caso único, propõe-se a aplicação da pesquisa a outros colegiados no Estado de São Paulo e em outros Estados brasileiros, e o uso de modelos mais robustos na condução de outras pesquisas nesta linha.

Finalmente, diante do exposto, apresentam-se algumas ações a serem tomadas como premissas futuras, tais como: fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica em todo o país como instrumentos gestores dos recursos hídricos e capazes de influenciar o rumo do desenvolvimento em cada bacia; fortalecimento e manutenção dos princípios e instrumentos democráticos de formulação e gestão de políticas públicas; estímulo às ações para capacitação e qualificação da participação das organizações sem fins lucrativos da sociedade civil.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAR, A. M. *et al.* *Sistemas de suporte à decisão para a outorga de direitos de uso da água no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2003. (Série Água Brasil).

BNDES. *A gestão de recursos hídricos. Informe Infra-Estrutura*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 5, dez. 1996.

BORSOI, Z. M. F.; TORRES, S. D. A. *A política de recursos hídricos no Brasil*. BNDES, 1997. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Lei dos Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2009.

_____. Lei nº. 9.984, de 17 de julho de 2000. Cria a Agência Nacional das Águas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 5 jan. 2004.

CARRERA-FERNANDEZ, J.; GARRIDO, R. J. S. Impactos da nova política nacional de águas sobre

- os setores usuários de recursos hídricos. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 13, n. Especial, p. 467-480, 2003.
- CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs.). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- FEHIDRO. Disponível em: <www.fehidro.ngrh.sp.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2006.
- FERREIRA, P. M.; CARRERA-FERNANDEZ, J. Otimização econômica dos recursos hídricos ao nível de bacia hidrográfica: um estudo de caso para a Bacia do Rio Formoso, na Bahia. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003, Porto Seguro. *Anais...* Porto Seguro: ANPEC, 2003.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. São Paulo: FGV, 2000.
- LANNA, A. E. L.; PEREIRA, J. S.; HUBERT, G. *Os novos instrumentos de planejamento do sistema francês de gestão de recursos hídricos: reflexões e propostas para o Brasil*. Mimeo, s.d.
- MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MORAES, D. S. L.; JORDÃO, B. Q. Degradação de recursos hídricos e seus efeitos sobre a saúde humana. *Revista Saúde Pública*, São Paulo: USP, v. 36, n. 3, p. 370-374, jun. 2002.
- OLIVEIRA, J. A. P. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. São Paulo: FGV, 2005.
- PEREIRA, D. S. P.; JOHNSON, R. M. F. *Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil*. 2004. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/brasil.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2010.
- REDE DAS ÁGUAS. Disponível em: <www.rededasaguas.org.br>. Acesso em: 17 nov. 2006.
- VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- YONG, C. S. *Sistema de Informações Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SI2GRH*. 2002. Disponível em: <www.sigrh.sp.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2006.