

SISTEMAS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

análise de alguns arranjos institucionais

Antonio Eduardo Launa

A relevância estratégica da água e a evidência de sua escassez, quantitativa e qualitativa, para atender às demandas humanas e dos ecossistemas, têm levado diversos países a promoverem a reforma dos seus Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos. Isto é consequência da constatação de que um bem estratégico escasso não pode ser gerido como se fosse um bem livre (ou de acesso livre) como historicamente ocorreu com a água em regiões úmidas. A maioria dessas reformas resulta na criação de modelos de gestão que abrigam entidades gerenciais organizadas em torno da bacia hidrográfica como unidade geográfica ideal de planejamento, gestão e intervenção. Como pano de fundo a essa análise, e antecedendo-a, convém apresentar a evolução histórica dos modelos de gestão de recursos hídricos, o que permitirá conhecer conceitos e práticas que têm sido adotadas, e ao mesmo tempo, fornecer os instrumentos necessários para avaliar criticamente cada um destes modelos.

Evolução dos modelos de gestão de recursos hídricos

A evolução dos mecanismos institucionais (legais e organizacionais) e financeiros para a gestão de recursos hídricos ocorreu ao longo de três fases. Em cada uma destas fases foram adotados modelos gerenciais cada vez mais complexos mas que, não obstante isso, possibilitaram uma abordagem mais eficiente do problema: o modelo burocrático, o modelo econômico-financeiro e o modelo sistêmico de integração participativa.

Modelo Burocrático

Este modelo começou a ser implantado no final do século XIX. Nele, o objetivo predominante do administrador público é cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais. Tem como principais características a racionalidade e a hierarquização. Para instrumentalização deste processo, em face da complexidade e abrangência dos problemas das águas, é gerada uma grande quantidade de leis, decretos, portarias, regulamentos e normas sobre uso e proteção, alguns dos quais se tornam inclusive objeto de disposições constitucionais. Como consequência, a autoridade e o poder tendem a concentrar-se gradualmente em entidades públicas, de natureza burocrática, que trabalham com processos casuísticos e reativos destinados a aprovar concessões e autorizações de uso, licenciamento de obras, ações de fiscalização, de interdição ou multa, e demais ações formais de acordo com as atribuições de diversos escalões hierárquicos.

As principais falhas desse modelo, identificadas pelos estudos da administração de organizações¹, são: as reações e comportamentos humanos considerados previsíveis e a excessiva atenção dada aos aspectos formais que impede a percepção dos elementos dinâmicos – o meio em que a organização se insere, a personalidade dos atores que nela contracenam e as relações de poder que permeiam a organização. As anomalias resultantes são:

- visão fragmentada do processo, fazendo com que os atores exacerbem a importância das partes de sua competência e se alheiem dos resultados finais pretendidos e que justificam a própria existência da gestão;
- desempenho restrito ao cumprimento de normas e engessamento da atividade de gestão por falta de flexibilidade para o atendimento de necessidades não rotineiras;
- dificuldade de adaptação a mudanças internas e externas, com tendência a perpetuação de normas de procedimento mesmo após a extinção dos fatos que as geraram;

¹ TONET, H. C. & LOPES, R. G. F. *Alternativas organizacionais mais adequadas para viabilizar o uso dos instrumentos de Avaliação de Impactos Ambientais e Gerenciamento de Bacia Hidrográfica*. Texto de Consultoria em Gestão Pública para Projeto de Tecnologias de Gestão Ambiental. Brasília: IBAMA, 1994.

- centralização do poder decisório nos escalões mais altos, geralmente distantes do local em que ocorre a demanda de decisão, com demoras desnecessárias e descompromisso da parte que recebe as demandas, mas não tem o poder de atendê-las;
- padronização no atendimento a demandas, que nem sempre considera expectativas ou necessidades específicas, resultando em conflitos que reforçam a percepção da ineficiência e da falta de eficácia, comprometendo a imagem do sistema de gestão;
- excesso de formalismo, do qual decorrem controles sobre controles, exigindo pessoal para acompanhamento, registro de dados e supervisão de trabalhos, acúmulo de papéis em diversas vias, morosidade no processo de comunicação e de ação etc.
- pouca ou nenhuma importância dada ao ambiente externo ao sistema de gestão, que possui demandas nem sempre percebidas; as pressões externas, quando acentuadas, são vistas como ameaças indesejadas e não como estímulos ao desenvolvimento e à inovação.

Diante disto, a autoridade pública se torna ineficiente e politicamente frágil ante os grupos de pressão interessados em outorgas, concessões, autorizações e licenciamentos para benefícios setoriais ou unilaterais. A inadequação desta situação tem como consequência o surgimento e agravamento dos conflitos de uso e proteção das águas, que realimentam o processo de elaboração de instrumentos legais, dentro da assertiva de que *se alguma coisa não está funcionando é por que não existe lei apropriada*. Isto acaba por produzir uma legislação difusa, confusa, muitas vezes conflitante e quase sempre de difícil interpretação ou permitindo diversas interpretações, com o consequente agravamento dos problemas da administração pública. Essa, de um quadro de atuação ineficiente, passa para outro de total inoperância. Nessa situação, surge uma reação contrária, sintetizada pela frase *já existem leis suficientes, havendo simplesmente necessidade de serem aplicadas*. Neste caso remete-se a culpa do fracasso do modelo à lentidão da justiça e à inoperância, ou mesmo venalidade, do poder público, conjugados com atitudes ambientalmente criminosas dos agentes econômicos. A gestão de recursos hídricos torna-se uma questão de polícia, desconhecendo-se que estes sintomas têm como causa fundamental a carência de um sistema efetivo, eficaz e eficiente para sua promoção.

Apesar de ter fracassado na produção de uma gestão eficiente dos recursos hídricos, este modelo muitas vezes tem encontrado condições propícias para ser reformulado no processo de reorganização institucional de muitos países. A ótica, do que poderia ser denominado por modelo neo-burocrático, é que seria possível o preparo de leis adequadas, pela produção de uma legis-

lação totalmente nova e, desta vez, articulada e eficiente, em conjunto com seus licenciamentos, outorgas, controles e punições. No entanto, deve ser compreendido que, por um lado, a legislação anterior não foi resultado da incompetência dos administradores, juristas e legisladores mas da limitação do processo que tal opção propicia. Sendo assim, ao ser novamente adotado este modelo, a tendência é de se cometer outra vez os mesmos erros. Por outro lado, a dificuldade em aplicá-lo não resulta unicamente da incompetência ou venalidade da administração pública, ou da lentidão da justiça, mas das limitações do próprio modelo. Há necessidade, portanto, de um modelo de gestão de recursos hídricos operacionalizado e instrumentalizado por uma legislação efetiva, que encontre no processo civil ou criminal uma alternativa extrema de negociação mas nunca sua única opção para promoção do desenvolvimento sustentável.

Modelo Econômico-Financeiro

Este modelo pode ser considerado como um desdobramento da política econômica preconizada por John Maynard Keynes que destacava a relevância do papel do Estado como empreendedor, utilizada na década de 30 para superar a grande depressão capitalista. Teve como uma das conseqüências a criação nos EUA, da *Tennessee Valley Authority* (TVA), em 1933, como a primeira Superintendência de Bacia Hidrográfica. É também fruto da introdução da análise custo-benefício a projetos públicos, cujas bases de aplicação aos recursos hídricos foram estabelecidas pelo *Flood Control Act*, novamente nos EUA, em 1936. Ele é caracterizado pelo emprego de instrumentos econômicos e financeiros, ministrados pelo poder público, para promoção do desenvolvimento econômico nacional ou regional, e indução à obediência das disposições legais vigentes. Pode aparecer com duas orientações: em uma delas o modelo é alicerçado em prioridades setoriais do governo. Tem como força motora programas de investimentos em setores usuários dos recursos hídricos, como saneamento, irrigação, eletrificação, e como entidades privilegiadas autarquias e empresas públicas. Na outra orientação, mais moderna, o modelo busca o desenvolvimento integral e, portanto, multissetorial de uma bacia hidrográfica, como no caso do TVA. Esta segunda orientação é mais rara devido a organização institucional do Estado ser orientada por setores econômicos, dificultando e até inviabilizando o preparo de planos multissetoriais. As Superintendências de Bacias Hidrográficas ficam vinculadas, via de regra, a ministério ou secretaria estadual setorial cujas atribuições são limitadas ao setor específico.

Os instrumentos econômicos e financeiros são aplicados tendo em vista uma concepção de sistema: setorial, como o de saneamento, o de energia, ou integral, como o sistema da bacia

hidrográfica. São reconhecidas as necessidades e limitações impostas pelo meio, e estabelecidos planos estratégicos para consecução da missão da organização. Entende-se que não existe um único método para isso, e busca-se o mais efetivo.

A principal falha desse modelo reside na concepção relativamente abstrata que o mesmo adota para servir de suporte para a solução de problemas contingenciais: o ambiente mutável e dinâmico exige grande flexibilidade do sistema de gestão para adaptações freqüentes e diversas. Ele esbarra na necessidade de criar um enorme sistema que compatibilize as intenções espaciais e temporais de uso e proteção das águas, ficando ainda mais evidenciada a necessidade de flexibilidade. Esta dificuldade leva à definição de sistemas parciais, relativamente fechados, como demonstra a experiência de muitos países. Nessa orientação, a injeção de recursos financeiros acarreta o desenvolvimento dos setores selecionados pelos programas governamentais. Isto pode causar um desbalanceamento entre os diversos usos dos recursos hídricos e destes usos com os objetivos de proteção das águas. Pode ocorrer uma apropriação excessiva e, perdulária, por certos setores, o que restringe a utilização social e, mesmo, economicamente ótima da água, por um lado. Possibilita a intensificação do uso setorial não integrado em certas bacias de importância econômica acarretando quase sempre os mesmos conflitos do modelo burocrático, agora com caráter intersetorial e, até mesmo, intra-setorial. Finalmente, tende ou a subdimensionar a questão ambiental, ou a superdimensioná-la, no processo do planejamento integrado da bacia, dando origem a processos traumáticos e muitas vezes exacerbados de contestação que colocam em oposição grupos autodenominados “desenvolvimentistas” ou “ambientalistas”.

Não obstante as críticas, este modelo, mesmo com a orientação setorial adotada, representa um avanço em relação ao anterior já que, pelo menos setorial e circunstancialmente, possibilita a realização do planejamento estratégico da bacia e canaliza recursos financeiros para implantação dos respectivos planos diretores. Isto permite a ocorrência de um certo grau de desenvolvimento no uso, no controle ou na proteção das águas. Pode falhar, porém, na promoção da gestão integral, pois não assegura o tratamento global de todos os problemas e oportunidades de desenvolvimento e proteção já que depende das diretrizes estabelecidas pelo poder público que eventualmente é distante e insensível aos problemas locais e em termos organizacionais é restrito ao tratamento setorial. Tende a criar entidades públicas com grandes poderes que estabelecem conflitos com outras preexistentes, resultando em impasses políticos de difícil solução. E tem uma grave consequência que aparece quando os programas são encerrados: muitas vezes são perdidos grandes investimentos realizados para propiciar um uso setorial dos recursos hídricos

que não será mais privilegiado no futuro ou a bacia se torna extremamente vulnerável a atividades com potencial de degradação ambiental.

As críticas a esse modelo podem ser contestadas pela argumentação de que algumas bacias hidrográficas apresentam tal grau de carência quantitativa ou de deterioração qualitativa, real ou potencial, das águas, que somente programas de desenvolvimento ou proteção, envolvendo grandes investimentos, poderão solucioná-los. O estabelecimento de programas de investimentos não é aqui condenado e nem poderia sê-lo. O que se alega é que a gestão de recursos hídricos não pode ser efetivada exclusivamente por programas setoriais, através da mediação do poder executivo. Há necessidade de estabelecimento de um modelo de gestão que possibilite o desenvolvimento econômico integral, ou seja, multissetorial da bacia, socialmente eficiente e ambientalmente sustentável, o que implica fomento, articulação e coordenação dos programas que sejam necessários para atender demandas e oportunidades de curto e longo prazo, e não apenas a implementação de programas setoriais não integrados e de caráter transitório. Um modelo que aumente a eficácia da geração e emprego de instrumentos legais, ao contrário de produzir uma legislação caótica. Enfim, há necessidade de um modelo com a capacidade de abordar como um todo os problemas e oportunidades de desenvolvimento (crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental), gerando e aplicando com eficiência os instrumentos legais e econômicos necessários, integrando e articulando as instituições públicas, privadas e comunitárias interessadas, dentro de uma concepção sistêmica, e por isto multi e intersetorial, da gestão de recursos hídricos.

Este modelo pode ser obtido com a segunda orientação do modelo econômico-financeiro, que visa ao desenvolvimento integral da bacia hidrográfica. O problema desta opção, já comentado previamente, é a necessidade de criação de entidades multi-setoriais de grande porte que concorrem pelo espaço político e administrativo com as demais entidades públicas setoriais atuantes na bacia. Isto dificulta muitas vezes a necessária articulação inter-institucional e com usuários e comunidade.

Modelo Sistêmico

Trata-se do modelo mais moderno de gestão de recursos hídricos, objetivo estratégico de qualquer reformulação institucional e legal bem conduzida. Ele é alicerçado na atribuição de *direitos de propriedade das águas*, pelo qual seja o Estado, sejam particulares, assumem seu domínio, legalmente ou para efeitos práticos. Em função desse atributo de propriedade duas diretrizes distintas de gestão são estabelecidas que resultarão em modelos específicos.

Quando é admitida a propriedade privada das águas são estabelecidos esquemas de *regulação*, assumidos necessariamente pelo poder público, de forma a mediar os interesses públicos e privados de uso, controle e proteção das águas. São adotados mercados de direitos de uso como forma de promoção de alocações mais eficientes desse recurso, com diferentes níveis de restrição, inseridos via regulação. Essa regulação é promovida pela adoção de *instrumentos normativos e econômicos*. Essas são as características básicas dos Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos do Reino Unido e do Chile, como será visto adiante.

Quando a propriedade das águas é pública, o sistema de gestão de recursos hídricos caracteriza-se por três determinações:

- a necessidade de *descentralização* da gestão, através da qual o Estado, sem abrir mão do domínio sobre a água, permite que a sua gestão seja realizada de forma compartilhada com a sociedade, mediante a participação de entidades especialmente implementadas;
- adoção do *planejamento estratégico* na unidade de intervenção da bacia hidrográfica, mediante o qual governo, usuários de água e sociedade negociam e estabelecem metas de desenvolvimento sustentável atreladas a instrumentos para alcançá-las;
- a utilização desses *instrumentos normativos e econômicos*, similares aos adotados na situação de propriedade privada das águas, mas que visam a atingir as metas de desenvolvimento sustentável estabelecidas no planejamento estratégico.

As duas diretrizes-marco, a propriedade privada ou pública, decorrem da constatação de que um bem estratégico como a água, na medida em que seja abundante, pode ser tratado como um bem livre. Esta situação vigia no passado, antes que o uso da água assumisse as proporções que hoje apresenta nas regiões mais desenvolvidas. Quando se torna escassa há necessidade de serem estabelecidas formas de controle desta apropriação que somente podem ocorrer mediante a adoção do atributo de propriedade: comunitária, pública ou privada. A gestão mediante a propriedade comunitária, embora tenha ocorrido e ainda ocorra em certas regiões do planeta, apresenta dificuldades de implementação em situações de grande complexidade como as que oferecem regiões com grande desenvolvimento e complexos interesses sobre a água, que extrapolam os espaços geográficos nos quais a atuação comunitária seria mais eficaz.

A gestão mediante o estabelecimento de direitos de propriedade privada e, conseqüentemente, de comercialização da água, deixa ao mercado o seu controle e a sua assignação. Devido a diversos problemas de obtenção de eficiência social neste tipo de controle privado ele deve sujeitar-se a regulação estatal. Cabe

desta forma ao meio empresarial e aos usuários das águas a maior parte das ações de planejamento e de desenvolvimento baseadas no uso dos recursos hídricos, cabendo ao Estado unicamente o estabelecimento de restrições tendo em vista o interesse público.

Na gestão mediante a propriedade pública das águas, o Estado assume seu domínio, como ocorreu constitucionalmente no Brasil, em função da aceitação das premissas de que a propriedade comunitária é de difícil implementação e que a privada gera resultados insatisfatórios sob o ponto de vista público devido às imperfeições do mercado, mesmo que regulado.

Abordagens nas situações de propriedade privada das águas

Os tipos de entidades criadas por esse modelo são diversos. Poderá haver uma única entidade de bacia, de caráter privado, que assume para efeitos práticos o domínio da água, e a oferta para todos os usos e serviços demandados pelo público, como no modelo inglês adiante analisado. Ou um esquema mais descentralizado, com diversas entidades adquirindo e negociando direitos de uso de água no mercado, para uso próprio ou para fornecimento de serviços hídricos ao público, como no Chile, situação que será também analisada adiante.

Os modelos e entidades de bacia gerados por essa abordagem são relativamente mais simples embora possam apresentar maior variabilidade que aqueles em que a propriedade é pública. As formas de participação pública, essencialmente regulatória, podem também variar mas não fogem às demandas básicas de regulação: proteção ambiental, de proteção à saúde pública, e de qualidade dos serviços hídricos, entre outras.

Os instrumentos normativos e econômicos adotados são, em essência, a outorga dos direitos de propriedade, e a cobrança pelos serviços de regulação pública. A outorga envolve desde os mecanismos iniciais de alocação de direitos de propriedade de água, mediante qualquer critério, até a criação de diferentes classes de áreas de proteção, onde a regulação buscará atender a demandas ambientais ou sociais que não sejam automaticamente providas pela ação privada. Envolve também a proteção de segmentos sociais carentes ante o exercício do poder econômico. A cobrança pelo uso da água (do usuário para o Estado) visa a arrecadação de recursos para que o Estado regulador possa exercer essa atribuição e também a de proteção dos segmentos sociais carentes. Isso poderá determinar a cobrança na proporção do volume de água usada, ou na proporção da renda gerada por esse uso. Os recursos poderão ser aplicados na fiscalização dos direitos de uso, na transferência de propriedade de água e na atribuição de subsídios a usos de água socialmente relevantes que não possuam capacidade de pagamento. Difere portanto do caráter da cobrança realizada em mercados de água, que são criados como

instrumento motor do sistema de transferência de direitos de uso, que têm como um dos objetivos o alcance da alocação ótima desse recurso.

Abordagens nas situações de propriedade pública das águas

Situação distinta ocorre quando da *publicização* da água como no Brasil, constitucionalmente, e na França, para efeitos práticos. Nesse modelo, as ações de planejamento e de desenvolvimento são coordenadas, com diversos graus de interferência da sociedade e usuários de água, pelo Estado. Como a ação estatal é mais presente, há necessidade de um maior formalismo em sua execução, ao contrário do que ocorre no modelo anterior, em que as ações são delegadas aos proprietários privados da água.

Diante das dificuldades que um controle estatal centralizado poderia acarretar, os sistemas mais modernos têm adotado o expediente da *descentralização participativa*. Nele, o Estado, apesar de manter o domínio e, portanto, o controle sobre a água, descentraliza a sua gestão permitindo a participação da sociedade e dos usuários de água através de entidades especialmente implementadas. Para tanto é estabelecida uma concepção sistêmica, na forma de uma matriz institucional de gestão, responsável pela execução de funções gerenciais específicas, e pela adoção de dois instrumentos:

- planejamento estratégico por bacia hidrográfica: baseado no estudo de cenários alternativos futuros, negociando e estabelecendo metas alternativas específicas de desenvolvimento sustentável (crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental) no âmbito de uma bacia hidrográfica. Vinculados a estas metas são definidos prazos para concretização, meios financeiros e os instrumentos legais requeridos;
- tomada de decisão através de deliberações multilaterais e descentralizadas: implementação de negociação social, baseada na constituição de um organismo de bacia hidrográfica, do qual participem representantes de instituições públicas, privadas, usuários, comunidades e de classes políticas e empresariais atuantes na bacia. Esse organismo tem a si assegurada a análise e aprovação de parte relevante dos planos e programas de investimentos vinculados ao desenvolvimento da bacia, permitindo o cotejo dos benefícios e custos correspondentes às diferentes alternativas.

No que diz respeito ao planejamento estratégico por bacia hidrográfica, deve ser entendido que os interesses de uso, controle e proteção das águas provêm de diversos setores. Há necessidade de serem conhecidos, ou pelo menos hipotetizados, os diversos planos setoriais de longo prazo, quantificando e hierarquizando as intenções de uso, controle e proteção de forma que

seja possível a elaboração de um plano multisetorial de longo prazo que buscará articular os interesses entre si e estes com as disponibilidades dos recursos hídricos. Como no planejamento de longo prazo não há possibilidade de obtenção de previsões confiáveis, é estabelecida a necessidade de formulação de cenários alternativos de uso, controle e proteção das águas que servirão de base para os planos setoriais. Em uma sociedade, demandas e valores mudam, e assim não será encontrada em qualquer momento uma solução final para os problemas. O planejamento deve ser um processo contínuo de julgamentos e decisões para atender a novas situações em um futuro incerto.

O planejamento estratégico contrasta com os programas circunstanciais do modelo econômico-financeiro por considerar unificadamente os problemas de desenvolvimento (crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental) da bacia no longo prazo. Como consequência, são previstos os programas de estímulo econômico e os instrumentos legais requeridos para atendimento das demandas econômicas, sociais e ambientais.

O segundo instrumento prevê o estabelecimento de uma forma de negociação social no âmbito da unidade de planejamento formada pela bacia hidrográfica. Essa negociação não é preconizada apenas como forma de democratizar a gestão de recursos hídricos. Seu propósito vem de duas constatações importantes e que se constituem em grandes dificuldades para um gestão eficiente: a multiplicidade de interesses em jogo e a eficácia do sistema legal.

a) Dificuldades de lidar com a multiplicidade de interesses

O uso e a proteção das águas é promovido por um grande número de entidades, de caráter público ou privado. Quando a apropriação das águas atinge um nível próximo ao das suas disponibilidades qualitativas e quantitativas surgem os conflitos que envolvem diversas entidades, usos setoriais e locais da bacia. Isto é agravado em presença da degradação. A solução destes conflitos é difícil, mesmo existindo entidade gestora responsável por esta tarefa. Via de regra, ela terá inúmeras atribuições que dificultam o seu pleno exercício por falta de pessoal, tempo ou canais de comunicação e, inclusive, conhecimento pleno da natureza dos problemas. Não obstante será dela requerida a tomada de decisões críticas, pois envolvem a restrição ao atendimento de interesses, o que pode dar margem a contenciosos políticos e legais, sem se falar nas possíveis manobras de bastidores que resultam em pressões ilegítimas. O resultado é que nem sempre a solução que promove a maior satisfação social, a curto e a longo prazos, será adotada. Em certos casos nenhuma solução é tomada, diante da complexidade do problema, deixando que “*os conflitos se resolvam por si mesmos*”, o que acarreta grandes prejuízos sociais e ambientais.

A constituição de um organismo de bacia hidrográfica com a participação da sociedade, usuários e Estado visa a promoção de uma negociação social através da formação de um fórum no qual todos os interessados possam expor seus interesses e discuti-los de forma transparente e democrática. Parte do pressuposto de que o poder público deve efetivamente assumir a propriedade dos recursos hídricos e estabelecer controles sobre o seu uso, de acordo com a premissa básica desse modelo. No entanto, a gestão de recursos hídricos é complexa e envolve diversos interesses conflitantes. Sendo assim, o poder público, sem abdicar do seu papel de gestor e coordenador, deve reconhecer a necessidade de promover uma descentralização da gestão, permitindo a interveniência dos representantes dos diversos segmentos interessados. De acordo com Tonet e Lopes,

as formas de participação têm origem na crescente conscientização de que o direcionamento e a influência para a obtenção de objetivos comunitários depende da forma como o poder é utilizado e da maneira como são tratados os conflitos de interesse. Surgem, de um lado, como aspiração democrática da sociedade, que aos poucos vem acentuando suas práticas nesse sentido... De outro lado, surge como estratégia para aumentar a eficácia e a efetividade na gerência. Isto porque, devido a permitir envolver os interessados em todas as etapas do processo de busca de objetivos, tem maior probabilidade de fazer ocorrer os resultados esperados e de atender as expectativas dos atores.²

² TONET, H. C. & LOPES, R. G. F. Op. cit.

Esta interveniência viabiliza o estabelecimento da decisão que, na visão da maioria dos participantes do organismo de bacia, melhor atenda aos seus interesses, com as limitações impostas pelo poder público para atender aos interesses mais abrangentes e prioritários do Município, do Estado, da Nação ou das futuras gerações. Desta forma, evita-se a possibilidade de que a gestão de recursos hídricos se desenvolva nos bastidores, e traz sua execução ao contexto de uma ampla participação e pleno conhecimento dos interesses e das conseqüências das decisões adotadas.

b) Dificuldades de tornar eficaz o sistema legal

Esta outra constatação surge de uma reflexão sobre as causas da falência dos modelos historicamente adotados para a gestão de recursos hídricos. Uma delas é que, como é dito popularmente no Brasil, *as leis muitas vezes não pegam* ou seja, apesar de existirem, nem sempre são acatadas e as entidades com poderes de implementá-las não querem ou não têm condições operacionais para fazê-lo. Existem duas formas de corrigir este

problema. Uma é reforçar o poder de polícia das entidades responsáveis, o que exige grandes investimentos em pessoal e equipamentos, e a tomada de medidas coercitivas impopulares e de difícil sustentação política. Muitas vezes, retorna-se à principal causa da falência deste modelos, imaginando-se que os problemas serão solucionados por novas imposições legais. Outra, mais racional, é fazer com que os agentes entendam as razões da existência das leis e de que forma suas infrações poderão afetar o bem-estar das gerações presentes e futuras. A constituição de um organismo de bacia que preveja a participação dos usuários de água e da sociedade, com atribuições na gestão de seus recursos hídricos é uma das formas de se obter este entendimento fazendo com que cada participante controle sua própria atuação, impeça a atuação anti-social de outros, e reforce a atuação das entidades com atribuições de controle, visando ao bem comum.

A terceira classe de instrumentos, os normativos e econômicos, buscam em suas aplicações objetivos mais amplos do que aqueles que são perseguidos na abordagem em que é admitida a propriedade privada das águas. A outorga é um instrumento discricionário que o poder público, que detém o domínio das águas, dispõe para promover o seu uso adequado sob o ponto de vista da sociedade como um todo, limitando, por um lado, os poderes deliberativos dos organismos de bacia. Por outro lado, ao fundamentar os critérios de outorga nos interesses deste mesmo organismo, permite-se a adoção de um instrumento de racionalização de uso da água quando outros mecanismos de indução não funcionam.

Finalmente, há a adoção de instrumentos que atuam sobre o mercado:

- A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, incluído aí o lançamento de resíduos nos corpos de água.

Este instrumento pode ser usado para gerar recursos para investimentos na bacia, primordialmente, e para estimular o uso social adequado da água, em caráter complementar, sendo uma aplicação dos princípios *poluidor-pagador* ou *usuário-pagador*.

- O rateio de custo das obras de interesse comum entre os seus beneficiários.

Trata-se de desdobramento do instrumento anterior, que conjuga o caráter financeiro com a promoção da justiça fiscal, impondo o custeio de uma obra aos seus beneficiários diretos. É necessário entender que a gestão de recursos hídricos comporta investimentos de grande monta. Eles se dirigem a medidas estruturais, tais como reservatórios, sistemas de abastecimento e de esgotos, de irrigação, criação e fiscalização de reservas. E também a medidas não estruturais voltadas à consecução da gestão

propriamente dita, na forma de operação de entidades devidamente equipadas de pessoal e material, promoção de programas de extensão rural e educação comunitária etc. Não se pode pretender que toda a sociedade pague por isso através de impostos mas que parcela substancial dos recursos financeiros seja gerada na própria bacia, onde se encontram os beneficiários diretos dos investimentos. Duas das formas de geração de recursos financeiros são: a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e, mais diretamente, o rateio das obras de interesse comum entre seus beneficiários. A execução destes instrumentos de participação financeira nos investimentos pode ser facilitada na medida que seu estabelecimento e aplicação sejam realizados com ampla participação dos envolvidos. Esta é mais uma das justificativas para a criação dos organismos de bacia e ocorre na linha do princípio *no taxation without representation* (nenhuma taxação sem representação) que orientou a criação dos parlamentos nas democracias modernas.

A questão da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de propriedade pública causa muitas vezes violentas, quando não destemperadas, manifestações de grupos ou pessoas que alegam que *o Estado já cobra impostos demais para o retorno que dá à sociedade*. Entendem ser esta cobrança mais uma forma de aumento de imposto e por isto a desaprovam enfaticamente. Este instrumento, sendo entendido adequadamente, poderia, no entanto, fazer parte até mesmo das recomendações de discursos neoliberais que fundamentam tais reações. A idéia subjacente é que a bacia deve gerar os recursos financeiros para seus próprios investimentos, assim como o faz um condomínio de edifício. Como não existe *almoço grátis*, a alternativa à cobrança é o financiamento dos investimentos justamente pelos impostos que seriam cobrados a toda sociedade e não àquele segmento diretamente beneficiado, que se insere na bacia. Isto poderá, inclusive, reforçar os argumentos sobre a necessidade de diminuição de impostos, pois seria estabelecido um instrumento de arrecadação alternativo que tem a vantagem de poder ser controlado pelos próprios pagadores, através da atuação do organismo de bacia. Nas bacias sem capacidade de pagamento haveria ainda necessidade de buscar-se nos impostos pagos por toda sociedade suas fontes de financiamento. Em qualquer bacia o atendimento a interesses de segmentos sociais carentes ou, mesmo, a preservação ambiental, poderão ser sustentados por impostos, através de subsídios diretos. Nestes casos, haveria a legitimação desta alternativa por estar coadunada com objetivos de equidade social – diminuição de diferenças regionais, estabelecimento de pólos alternativos de desenvolvimento, ampliação da fronteira agrícola, melhoria da distribuição de renda, – e ambiental.

Em resumo, os instrumentos comentados facultam o comprometimento consciente da sociedade e dos usuários dos recur-

os hídricos com os planos, programas e instrumentos legais requeridos para o desenvolvimento da bacia hidrográfica. É criada uma vontade política regional, que junto com a geração de recursos financeiros, torna-se o vetor mais relevante do sucesso da Administração Pública na promoção do uso e proteção das águas.

Organismos de Bacia

Dois tipos gerais de Organismos de Bacia podem ser identificados: aqueles com atuação regional, sem vinculações com um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos, nacional ou regionalmente homogêneo, e aqueles que integram um sistema com essas características. Alguns deles, especialmente os do segundo tipo, têm sido usados como referência para as reformulações dos Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos em diversos países. Estes últimos organismos serão analisados nesse texto, tendo por base as reformulações nos sistemas de quatro países: França, Reino Unido, Chile e Brasil.

Modernamente, os Organismos de Bacia prevêm a participação dos usuários de água e da sociedade. Como se procurou demonstrar, essa participação surge da constatação de que sendo uma organização um sistema aberto, o que nela ocorre depende e resulta do que ocorre no ambiente. Deve ser, portanto, enfatizado o ambiente em que se insere a organização, como suas necessidades mutáveis e diversificadas agem sobre a dinâmica da organização e a rede de relações formadas em decorrência das demandas surgidas e das respostas emitidas. Nada é fixo, tudo é relativo e, por isto, leva à valorização do papel da negociação social na gestão de recursos hídricos, prevendo a criação de instâncias específicas – os Organismos de Bacia – para realizá-la, através da participação de todos os segmentos sociais interessados.

Organismos de Bacia em âmbitos regionais

Estes organismos foram os primeiros a serem criados para solução de problemas de bacias hidrográficas específicas, sem se integrarem a um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos homogêneo, em âmbito nacional. Eles apresentam várias estruturas e atribuições, e devem ser analisados caso a caso.

Associações Alemãs de Bacias

Um dos exemplos mais antigos de Organismos de Bacia são as Associações de Bacias na Alemanha, como a do rio Ruhr, estabelecidas no início do século XX. Elas surgiram de uma concepção adotada pelo Kaiser Guilherme II de que os assuntos de recursos hídricos deveriam ser resolvidos por conta de seus próprios usuários, cabendo ao Governo apenas o estabelecimento de normas e diretrizes, de caráter regulatório, destinadas a ordenar e

assegurar o bom encaminhamento das soluções. O gerenciamento do suprimento de água e energia, e da poluição hídrica, em regiões densamente povoadas e/ou industrializadas justificam as suas existências. São formadas por unidades locais do governo e por corporações privadas que usam de diversas formas as instalações fluviais. Seus recursos financeiros procedem dos próprios membros, alocações do governo e empréstimos. A direção é exercida por uma Assembléia de Representantes eleitos pelos próprios usuários, por um Conselho de Diretores para condução das tarefas do dia a dia e representação da Associação, e por um Congresso de Apeiação, ao qual são endereçados recursos.

Estes organismos não contam com grande autonomia. O Estado exerce uma regulação detalhada de suas atuações, devendo ser por ele aprovados todos os projetos novos e as regulamentações da operação e uso de projetos existentes. Não obstante esta restrição, elas podem assumir, mesmo que parcialmente, atribuições normativas, deliberativas e executivas.

Companhia Nacional do Ródano, França

A Companhia Nacional do Ródano foi criada em 1933 para o gerenciamento de projetos de energia, irrigação e navegação daquele rio, em sua parte francesa. Trata-se de uma companhia por ações na qual têm participação entidades públicas interessadas no desenvolvimento do Ródano e câmaras de comércio representando interesses privados. A interferência governamental é grande, sendo exercida pela indicação da maioria dos membros do seu Conselho Diretor.

Superintendências de Bacias Hidrográficas

A entidade mais conhecida, e que foi pioneira desta classe de organismos de bacia, foi a *Tennessee Valley Authority (TVA)* criada em 1933. Seu exemplo orientou a implantação no Brasil, em 1948, da Comissão do Vale do São Francisco, depois, em 1967, da Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (SUVALE) e, finalmente, em 1974, da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). No mesmo âmbito regional houve o Programa de Desenvolvimento Integrado da Bacia dos Rios Araguaia-Tocantins (PRODIAT) e em âmbito estadual existiu a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu (DESENALE) no Estado da Bahia.

O princípio que levou à criação deste tipo de organismo de bacia foi a promoção do desenvolvimento do uso de alguns recursos ambientais, particularmente água e solo, adotando a bacia hidrográfica como a unidade espacial de planejamento. São entidades públicas com poderes para planejar, construir e operar projetos com múltiplos propósitos, vinculados aos recursos ambientais de interesse, e para atingir metas de desenvolvimento

econômico e social. Portanto, têm atribuições normativas, deliberativas e executivas.

Elas costumam apresentar grande autonomia, tendo fontes de financiamento específicas no orçamento do governo a que se subordinam. Devido a isto e às atribuições executivas que possuem, existem dificuldades de suas inserções em modelos sistêmicos de gestão de recursos hídricos, nos quais diferentes entidades compartilham atribuições e se articulam para as deliberações. Isso representaria uma grande perda de poderes, o que costuma ocasionar grandes e prolongados contenciosos institucionais e jurídicos. Isto também dificulta as suas integrações com outras entidades governamentais com atribuições executivas na gestão de recursos hídricos, ou com entidades políticas em nível hierárquico inferior, e com associações de usuários ou comunitárias. Quando as superintendências são colocadas no vácuo de iniciativas voltadas à criação de organismos de bacia que prevejam a participação da sociedade, as propostas, quando implementadas, usualmente não conseguem esconder a visão autoritária e assistencialista que as impregna, manifesta através das amplas limitações que são impostas a estes colegiados.

Organismos de Bacia inseridos em Sistemas Nacionais ou Regionais de Gestão de Recursos Hídricos

Estes organismos têm sido implementados ex-novo, ou adaptados de entidades preexistentes, em diversas reformas de Sistemas Nacionais de Gestão de Recursos Hídricos. Aqui serão apresentados dois modelos que mais comumente têm sido adotados: o francês e o inglês. O primeiro está inserido em uma abordagem de publicização das águas. O segundo, em uma abordagem privativista. Adaptações desses modelos têm sido realizadas em diversos países, de forma a adequá-los às condições institucionais vigentes. Duas experiências são destacadas: a do Brasil, que adaptou o modelo francês, e o Chile, cujo sistema de gestão é apoiado em mercados de água. Em todos os casos, porém, será verificada a prevalência das condições e tradições institucionais locais, fazendo com que os modelos adotados venham a melhor se adaptar às suas realidades.

França: Organismos de Bacia em sistema de descentralização participativa de águas sob domínio público em nível jurisdicional único

O exemplo francês é relevante por inspirar boa parte dos aperfeiçoamentos propostos na gestão de recursos hídricos em vários países. A França tratou de regular, desde o final do século passado, os problemas de recursos hídricos através de um Código de Águas, um Código Florestal, um Código de Pesca e uma

infinidade de regulamentações derivadas e *ad hoc*. Devido às falhas deste tipo de abordagem burocrática, este sistema legislativo não impediu que no início da década de 60, por ocasião do grande *boom* de desenvolvimento do pós-guerra, os rios franceses apresentassem grande degradação. A poluição industrial anual, por exemplo, cresceu a uma média de 5% ao ano no período de 1945 a 1974.³

³ PRIME. Les Agences de l'Eau et les Comités de Bassin en France. Conférence Euro-Méditerranéenne sur la Gestion Locale de l'Eau, Marseille, 25 e 26 de novembro de 1996, página na INTERNET em <http://www.oieau.fr/euromed/feuromed.htm>.

Diante disso, em 16 de dezembro de 1964, foi promulgada a Lei das Águas, a qual, sem remover propriamente os dispositivos legais anteriores, deu um sentido de conjunto à ação do Estado. A lei francesa de 64, ao lado de suas normas, decretos e regulamentos demonstrou que é possível ter um Estado forte no setor sem estruturas administrativas gigantescas.

O sistema francês opera em dois níveis. Num primeiro nível, o território francês foi dividido em 6 regiões hidrográficas (bacias): *Adour-Garonne*: bacias do rio Garonne e rios que têm foz na costa Sudoeste francesa; *Artois-Picardie* (bacias do rio Somme e rios da região de Flandres); *Loire-Bretagne* (bacias do rio Loire e rios que têm foz na costa bretã); *Rhin-Meuse* (bacias dos rios Rhin, Sarre, Moselle e Meuse); *Rhône-Méditerranée-Corse* (bacias do rio Rhône e rios que têm foz na costa do Mediterrâneo) e *Seine-Normandie* (bacia do Seine e rios que têm foz na costa da Normandia).

Em cada uma das bacias há um conjunto de 3 elementos interatuantes: as coletividades locais, o comitê de bacia e as agências de água.

As Coletividades Locais

Organizadas em Comunas, Regiões e Departamentos localizados na bacia, as coletividades são os agentes principais das intervenções na bacia hidrográfica. Participam das deliberações dos organismos de bacia adiante definidos, através de representantes.

O Comitê de Bacia

Trata-se de um organismo de bacia colegiado que tem a prerrogativa de um verdadeiro parlamento das águas, devendo ser consultado sobre as grandes opções da política de recursos hídricos na bacia. Em particular, deve aprovar o programa quinquenal de investimentos e os valores a serem cobrados pelo uso da água (*redevances*). É constituído por três colégios:

- colégio dos eleitos – representantes das coletividades locais da bacia;
- colégio dos usuários de água, de expertos e dos meios sócio-profissionais – representantes das diferentes categorias de usuários (indústria, agricultura, pescadores, aquacultura, turismo, hidroelétricas, companhias de abastecimento de água po-

- tável, diferentes consumidores de água, associações de proteção à natureza, etc.), de pessoas com grandes conhecimentos sobre o assunto, de meios profissionais e da sociedade;
- colégio dos representantes do Estado – representa os ministérios afetos às questões da água, como o de meio ambiente, agricultura, saúde, indústria, transporte, equipamentos, mar, economia e finanças.

A composição dos diversos comitês de bacia, em 1988, é apresentada na tabela 1 e na figura 1.

Tabela 1
Composição dos Comitês de Bacia na França.
Fonte: RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2000.

Regiões Hidrográficas	Participação						
	Eleitos			Usuários, pessoas competentes e meios sócio-profissionais		Representantes do Estado	
	Regiões	Departamentos	Comunas	Usuários e pessoas competentes	Meio sócio-profissional	Estado	Total
Adour-Garonne	6	20	12	38	6	19	101
Artois-Picardie	3	17	9	29	2	15	75
Loire-Bretagne	8	29	12	49	8	23	129
Rhin-Meuse	3	16	7	26	3	15	70
Rhône-Méditerranée-Corse	6	29	13	48	6	22	124
Seine-Normandie	7	26	12	45	7	21	118
Total	33	137	65	235	32	115	617
Média por classe	5,5	22,8	10,8	39,2	5,3	19,2	102,8
% classe	5,3%	22,2%	10,5%	38,1%	5,2%	18,6%	100%
Média por colégio		39,2		44,5		19,2	102,8
% colégio		38%		43%		19%	100%

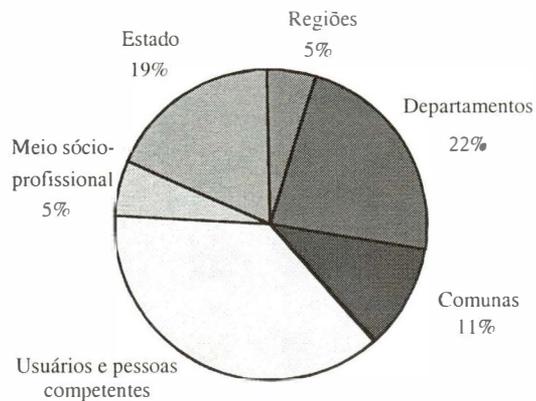


Figura 1
Distribuição média dos representantes nos Comitês de Bacia franceses.

As Agências de Água

Criadas em cada região hidrográfica, têm por missão o aporte de financiamento aos empreendedores públicos e privados com a finalidade de execução de obras e estudos de interesse comum na bacia. Elas são estabelecidas pelo governo central, dotadas de personalidade civil e de autonomia financeira, sendo colocadas sob a tutela do Ministério do Ambiente.

O Conselho de Administração da Agência é constituído como um pequeno extrato do Comitê, com três colégios de eleitos representando as coletividades locais (8), os usuários (8), os ministérios (8), através de funcionários do Estado, e os funcionários da Agência (1).⁴ Os dois primeiros são eleitos pelos colégios correspondentes do Comitê. A maior parte das negociações relacionadas às políticas de águas é tratada por este Conselho. Ao Comitê são levadas as grandes questões, já suficientemente detalhadas e depuradas no Conselho, para imediata deliberação.

As Agências de Água não têm caráter executivo, no sentido de se responsabilizarem pela execução ou contratação de obras. Elas, portanto, não substituem as coletividades locais, as empresas ou as entidades responsáveis pela execução de obras e de investimentos. Também não dispõem de poder de polícia para a regulação dos diversos domínios da água (derivação, lançamentos, saúde, hidroeletricidade etc), papéis que são assumidos pela administração do Estado. Por exemplo, a Agência não pode impor a uma indústria a construção de uma estação de tratamento de esgotos.

Os recursos para funcionamento das Agências (salários de pessoal, prédios e despesas diversas) e os estudos de interesse geral por ela desenvolvidos, incluindo redes de monitoramento, são incluídos na rubrica dos programas de intervenção e financiados pela cobrança pelo uso da água. As receitas das Agências vêm exclusivamente desta cobrança – elas não recebem qualquer apoio financeiro do Estado. Em média, 7% dos recursos obtidos pela cobrança são usados para mantê-las operando e para realização de seus estudos. O restante é distribuído na forma de empréstimo ou ajudas.

Dinâmica de atuação

A dinâmica deste sistema é resumida na figura 1. O processo inicia-se com o Comitê de Bacia estabelecendo objetivos de qualidade e de quantidade de água que deverão ser alcançados ao longo dos anos, com a assistência da Agência, e orientado pelos principais programas e interesses fixados pelas coletividades locais. Em seqüência, a Agência da Água realiza estudos técnicos e econômicos identificando *pontos negros*, ou seja, locais onde os padrões de qualidade estão mais longe dos almejados, e propõe:

⁴ OIEAU. Organização da Gestão da Água na França. Office International de l'Eau, 1998, página na INTERNET em http://www.oieau.fr/gest_eau/portugal/part_a.htm.

- as ações (estudos e obras) a serem amparadas pela Agência;
- as taxas e condições diversas de atribuições dos apoios financeiros, incluindo subsídios e prêmios por depuração;
- o conseqüente volume de despesas e de receitas;
- e finalmente, o valor da cobrança pelo uso da água (*redevance*).

Os apoios e valores de cobrança devem refletir as prioridades da bacia na gestão e proteção das águas. O volume de intervenções depende da quantidade de trabalho que deve e que pode ser realizado pelos empreendedores. Na prática, a Agência ajuda financeiramente as coletividades locais e o usuários de água, em especial as indústrias e os agricultores, a executar os estudos e obras nos seus domínios, tais como: *gestão e mobilização dos recursos hídricos* (reservatórios, adutoras, proteção dos mananciais, estações de tratamento de água etc); *controle da poluição* (redes e estações de tratamento de esgotos, reconversão industrial, prevenção poluição acidental etc) e *proteção e recuperação das águas*.

No próximo passo, o Comitê de Bacia analisa, discute, solicita modificações e finalmente aprova o plano quinquenal de intervenções e os respectivos valores a serem cobrados pelo uso da água. Nesta fase é realizado o cotejo entre o custo da solução e a sua efetividade possibilitando a reavaliação dos cenários estabelecidos.

Em um segundo e mais elevado nível, o Estado monitora as fontes poluidoras e/ou consumidoras e a qualidade das águas, zelando para que a melhoria da qualidade seja contínua, embora no ritmo estabelecido pelas próprias comunidades afetadas em cada bacia. Nesta função, age através do Comitê Nacional das Águas, presidido por um parlamentar e integrado por representantes da Assembléia Nacional e do Senado, bem como de instituições e federações nacionais relacionadas aos recursos hídricos, sendo o órgão consultivo sobre as diretrizes gerais da política nacional das águas e sobre os projetos legislativos e suas regulamentações. Adicionalmente, o Ministério do Meio Ambiente (Serviço da Água) exerce a tutela sobre as Agências das Água e os Comitês de Bacia das 6 regiões hidrográficas francesas. O Ministério da Saúde Pública regula a qualidade da água potável e o Ministério da Economia e Finanças regula o nível das tarifas de água, tendo em vista a política monetária e fiscal.

Embora as questões mais gerais relativas ao ambiente e ao uso múltiplo dos recursos hídricos sejam controladas pelo governo central, o controle direto sobre a execução dos serviços é descentralizado em cerca de 36.000 autoridades locais e comunas, que podem se organizar em consórcios. Isto cria um mercado competitivo e oligopolizado para a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dominado por quatro grandes empresas privadas (75% do abastecimento e 32% do esgotamento), algumas das quais se tornaram transnacionais.

Trata-se portanto de um sistema regulado pelo governo central, no que tange às grandes diretrizes, supervisionado regionalmente no âmbito das regiões hidrográficas pelos Organismos de Bacia, na forma de Comitês Colegiados, auxiliados técnica e financeiramente pelas Agências da Água, e descentralizado pela atuação das regiões, departamentos e comunas, que executam as ações de interesse local, diretamente ou por contrato.

Alguns números

No VIº Plano Quinquenal para o período 1992-1996 os montantes foram aplicados por região hidrográfica (tabela 2). As destinações dos investimentos nos programas quinquenais Vº (1987-1991) e VIº (1992-1996) são apresentadas na tabela 3. Nota-se que a maior parte dos recursos é destinada à proteção da água e do ambiente. Os montantes arrecadados por classe e usuário em 1998 são apresentados na tabela 4 e na figura 2. Fica clara a grande participação das coletividades locais (85%) e a quase nula presença do pagamento do setor agrícola (1%).

Tabela 2

Montantes aplicados pelo sistema no período 1992-1996 em milhões de francos franceses. Fonte: OIEAU, 1998.

Regiões Hidrográficas	Empréstimos	Ajudas
Adour-Garonne	9.065	3.220
Artois-Picardie	6.835	2.440
Loire-Bretagne	13.750	5.200
Rhin-Meuse	7.327	3.011
Rhône-Méditerranée-Corse	14.840	5.993
Seine-Normandie	28.960	15.109
Total	80.900	34.973

Tabela 3

Aplicações dos recursos nos programas quinquenais Vº e VIº em milhões de francos franceses. Fonte: OIEAU, 1998.

Temas prioritários	1987-1991	1992-1996
Saneamento das coletividades	22.800	43.100
Controle da poluição industrial	6.400	10.800
Melhoramento do manejo agrícola	—	3.600
Abastecimento de água potável	9.600	14.940
Proteção e recuperação da água	4.000	6.050
Proteção ambiental	1.000	2.400
Total	43.800	80.900

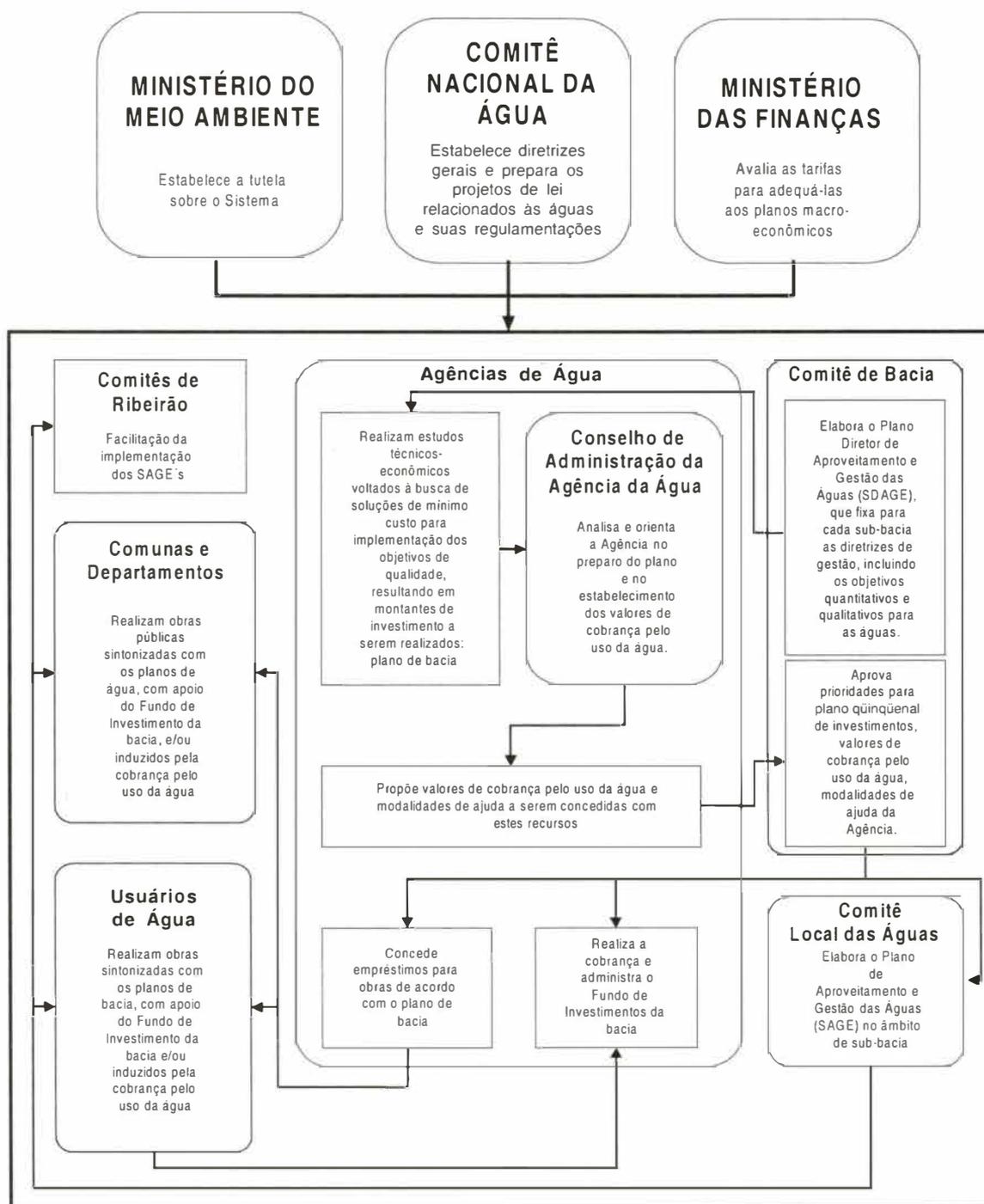


Figura 2

Esquema do sistema francês de gestão de recursos hídricos.

Tabela 4

Arrecadação com a cobrança pelo uso da água em 1998 em milhões de francos franceses. Fonte: RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2000.

Redevances	Coletividades locais	Indústrias	Agricultura	Total
Pelo "uso" (prélèvement)	1.203	352	69	1.624
Pela poluição	7.122	1.053	2	8.177
Total	8.325	1.405	71	9.801

A Lei das Águas de 3 de janeiro de 1992

A Lei das Águas aperfeiçoou e descentralizou o sistema prevendo um processo de planejamento que é coordenado por um Plano Diretor de Aproveitamento e Gestão das Águas, o SDAGE (*Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux*), que fixa os objetivos gerais de utilização e de proteção quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, bem como de preservação dos ecossistemas aquáticos. Os Comitês os aprovam. Estes planos podem indicar as sub-bacias que merecerão estudos de maior detalhe, os quais serão realizados pelos Planos de Aproveitamento e Gestão das Águas, os SAGE's (*Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux*), com as diretrizes e orientações do SDAGE.

Os SAGE's são preparados pelas Comissões Locais de Água, CLE (*Commissions Locales de l'Eau*), criadas especificamente para isto, representando as partes interessadas. Estas CLE reúnem os diferentes usuários de água e habitantes ribeirinhos em torno de um projeto de satisfação dos interesses e demandas comuns e coletivos, sem impactar, de forma irreversível, a água e os ecossistemas aquáticos. Um detalhe interessante é que as CLE, e os correspondentes SAGEs, podem ser criados tanto por indicação de um SDAGE quanto por arbítrio das coletividade local de uma sub-bacia. Estes SAGEs promovem, portanto, a descentralização de atividades.

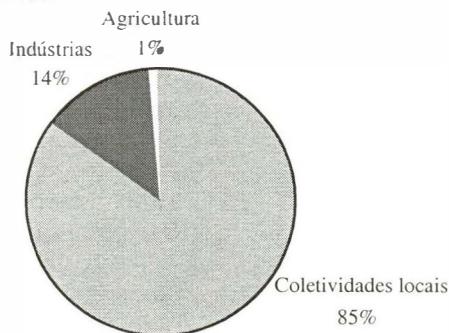


Figura 3

Distribuição entre usuários do pagamento pela água.

Um outro organismo, mais recente, é o Comitê de Ribeirão (*Comité de la Rivière*) que reúne em um compromisso tácito de melhorias das águas, os agentes (*stakeholders*) de uma pequena bacia, que se organizam para realizar intervenções conjuntas, facilitando a implementação dos SAGE's.

Inglaterra e País de Gales: Organismos de Bacia em um sistema de privatização centralizada

Este sistema resultou de reformulação realizada em 1973, e que teve prosseguimento em 1983 e em 1989. Um Conselho Nacional de Águas foi instituído para estabelecer a estratégia geral do uso dos recursos hídricos, sendo composto pelas Secretarias de Estado para o Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento e por representações das 10 Superintendências Hídricas (*Water Authorities*), Organismos de Bacia que abrangem todo o território.

Estas Superintendências possuíam responsabilidades amplas, englobando o uso, controle e a conservação dos recursos hídricos. Elas controlavam ou executavam de forma cumulativa a outorga das águas (quantidade e qualidade), as intervenções na bacia hidrográfica, na forma de investimentos na infra-estrutura hídrica, e a maioria dos gerenciamentos dos usos setoriais de água, com ênfase principal no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isto centralizou as ações executivas, ficando as Superintendências responsáveis pelo patrimônio e pela construção, operação e manutenção de quase todas as obras hidráulicas na bacia.

Para dirigir cada uma delas foi previsto um Conselho de Administração, formado por representantes das comunidades, das indústrias e dos governos locais e central. Possuíam autonomia financeira, tendo como fonte principal de receita a cobrança pelo uso da água, e técnico-administrativa, por força da atuação de um corpo técnico e gerencial expressivo. Por exemplo, a *Severn-Trent Water Authority* empregava em 1980 cerca de 10.000 pessoas.

Na reformulação de 1983 concluiu-se que as Superintendências Hídricas haviam adquirido suficiente maturidade para prescindirem de um Conselho Nacional de Águas. O diálogo entre as Secretarias e as Superintendências poderia ser estabelecido de forma direta, sem intermediários. Completou-se assim a centralização da gestão dos recursos hídricos no âmbito de cada uma das 10 regiões hidrográficas, através dos Organismos de Bacia formados pelas Superintendências Hídricas.

A implantação destas Superintendências, a partir de 1973, ocasionou um remanejamento profundo da administração anterior, incluindo a absorção de cerca de 1.200 serviços municipais de água e esgotos. Esta drástica modificação da estrutura institucional vigente parece ser mais viável apenas em situações em que as

entidades existentes são de pequeno porte, geralmente limitadas à atuação local, sem grande poder político regional ou nacional.

Na reforma de 1989, promovida pelo governo da primeira-ministra Margaret Thatcher, as 10 Superintendências Hídricas foram privatizadas de uma só vez, através da oferta de ações ao público, tornando-se empresas privadas de capital aberto. O Estado ficou na posse de ações privilegiadas (*golden shares*), com valor simbólico, mas que lhe conferem o poder de veto sobre as decisões da assembléia de acionistas. Separou-se também a operação das atividades de suprimento hídrico e de esgotamento sanitário, privatizadas, da regulação destes serviços, que foi mantida como função do Estado. Para isto foi criada a Superintendência Nacional de Rios (*National Rivers Authority – NRA*) como guardiã das águas, órgão regulador dos serviços públicos relacionados às águas, incluindo: recursos hídricos; qualidade de água costeira e interiores; defesa contra enchentes; salmão e peixes de água doce; recreação hídrica e, em algumas regiões, navegação.

Além destas atribuições, o NRA assumiu funções na conservação, redistribuição e incremento da disponibilidade de recursos hídricos e conservação do ambiente natural, buscando oportunidades para sua melhoria, quando possível.⁵

Em 1º de abril de 1996, após a aprovação da Lei Ambiental de 1995, o NRA tornou-se a Agência Ambiental, estendendo sua atuação a todo o ambiente. Isto tornou sua atuação mais racional, ao integrar a gestão do ar, solo e água, de acordo com o que a figura 4 esquematiza.

Esta atuação é subsidiada pelo que antigamente era denominado Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica (*Catchment Management Plan*) e que será transformado nos Planos Locais da Agência Ambiental (*Local Environment Agency Plans – LEAP*) que considerará o ambiente como um todo. Nestes planos, continuará a ser considerada a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, e as seguintes atividades serão integradas:

- avaliação dos recursos, usos e atividades antrópicas na bacia hidrográfica;
- consultas com outros organismos e à coletividade sobre temas a serem considerados;
- estabelecimento de um visão estratégica para o plano de bacia hidrográfica;
- balanço entre os usos conflitantes e as disponibilidades de recursos;
- identificação de ações necessárias a serem tomadas pela Agência Ambiental e outras entidades;
- garantia de que existam objetivos ambientais claros para estas ações e de que os progressos resultantes sejam devidamente monitorados;

⁵ SUMMERTON, N. W. Integrating the private sector and other public authorities into the local management of water. Conferéncia Euro-Méditerranéenne sur la Gestion Locale de l'Eau, Marseille, 25 e 26 de novembro de 1996, página na INTERNET em <http://www.oieau.fr/euromed/feuromed.htm>.

- provisão de planejamento efetivo para prevenir danos ambientais futuros; e
- provisão de soluções duradouras para os problemas ambientais existentes.

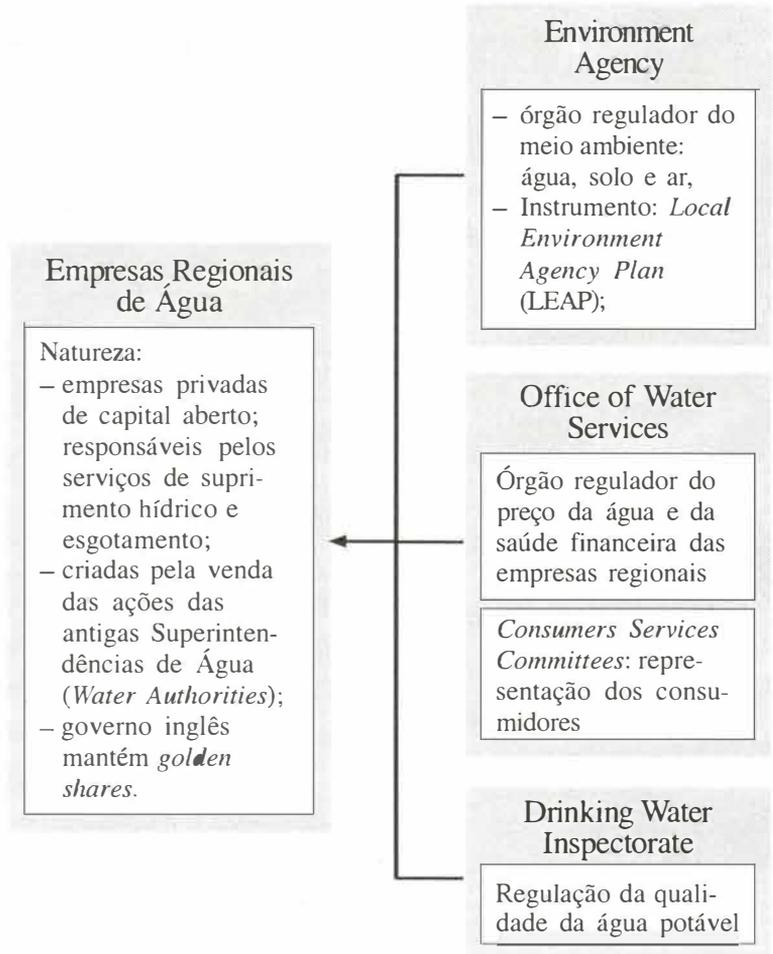


Figura 4

Diagrama do sistema inglês de gestão de recursos hídricos.

Os planos de bacia hidrográfica não têm força legal. Mas, no Reino Unido, as autoridades públicas têm o dever legal de levar em consideração todos os fatores relevantes para tomarem suas decisões. Os planos reúnem estes fatores, devendo, portanto, ser levados em consideração nas decisões públicas. A Agência Ambiental, ao prepará-los, deve incluir nas conclusões e recomendações propostas de exigências a serem acatadas pelas partes

envolvidas. Algumas decisões mais difíceis deverão ser tomadas. Para tanto, devem representar, na medida do possível, um acordo consensual entre os setores públicos e privados com interesses na bacia e gerar uma estratégia de realização da sua vocação ambiental, considerando as restrições econômicas e políticas.⁶

⁶ SUMMERTON, N. W. Op. cit.

Além da Agência Ambiental, órgão regulador ambiental, participam também na regulação do sistema o Escritório de Serviços de Água (*Office of Water Services*), com atribuições no controle do preço da água e da saúde financeira das empresas regionais. A representação dos usuários e das comunidades neste órgão é viabilizada pelos Comitês Regionais de Serviços dos Consumidores (*Consumers Services Committees*). Outro órgão regulador é a Inspeção de Água Potável (*Drinking Water Inspectorate*) da Secretaria do Meio Ambiente que regula a qualidade da água potável.

Em resumo, trata-se de um sistema centralizado, no âmbito regional, em 10 Organismos de Bacia, que exercem praticamente todas as atribuições decisórias e executivas da gestão dos recursos hídricos. Eles são formados por empresas privadas de capital aberto que se submetem às regulações de órgão governamentais específicos, prioritariamente, e às determinações das Assembléias de Acionistas. Em função do caráter privado, muitas destas empresas se tornaram transnacionais, assumindo as funções de abastecimento de água e esgotamento sanitário em outros países como, por exemplo, nos Estados Unidos. No que tange à participação dos usuários e das comunidades, ela é restrita aos Comitês Regionais de Serviços aos Consumidores do Escritório de Serviços de Água, entidade de regulação do sistema.

Chile: Organismos de Bacia em um sistema de privatização descentralizada

O Chile, que se caracteriza por severa escassez de água, promulgou em 1981 um revolucionário Código de Águas caracterizado pelo uso de mecanismos de mercado para uma melhor alocação destes recursos. Isto modificou drasticamente a tradição institucional que era caracterizada por forte intervenção pública. Na nova situação, o Estado abdicou das tarefas de desenvolvimento e planejamento dos destinos e usos da água, deixando ao livre mercado as decisões.

Isto foi alcançado pela eliminação de todas as funções do Estado voltadas à racionalização do uso de água, tais como: a formação de reservas, a promoção de seu uso racional, o estabelecimento de prioridades de alocação da água disponível. Foi eliminada a caducidade dos direitos de água não exercidos, podendo portanto o outorgado não utilizar os seus direitos de uso da água, indefinidamente. Foram também eliminados os requisitos de asso-

⁷ PEÑA, H. La gestión del recurso hídrico en Chile. Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, Gramado, RS, Brasil, página na INTERNET em <http://www.ufrgs.br/iph/simposio>

ciar a água a uma determinada finalidade e de ser justificado o volume de água solicitado para outorga.⁷

Apesar das águas serem consideradas bens nacionais de uso público, os direitos de uso são outorgados aos particulares. Isto concede-lhes um direito real mediante o qual o titular pode usar, gozar e dispor da água, como qualquer outro bem suscetível de apropriação privada e com uma proteção jurídica similar. Em sintonia com a visão de mercado, o direito de uso de água é um bem principal e não acessório à terra ou ao uso para qual ele tenha sido originalmente destinado. Sendo assim, pode ser livremente transferido.

Não existem prioridades entre os diversos usos. Existindo disponibilidade de água e a outorga desta disponibilidade não afetando negativamente a terceiros, a autoridade pública poderá concedê-los a quem os solicitar. Havendo mais de um interessado, é realizado um leilão, sendo outorgado quem mais pagar.

Em resumo, esta reforma é fundamentada na criação de um mercado de direitos de uso de água, sem as distorções que poderiam ser impostas pela ação do poder público. Aos agentes privados são delegadas as decisões sobre investimento e desenvolvimento dos setores usuário da água. Concebe um Estado que orienta sua atuação à tarefas normativas e regulatórias, e ao fomento e desenvolvimento daquelas áreas que o setor privado não pode, ou não se interessa, em assumir. No arranjo institucional, apresentado na figura 5, cabe ao Estado, através da Direção Geral de Águas:

- através do Serviço Hidrométrico Nacional, gerar a informação hidrológica;
- a regulação do uso da água evitando conflitos com direitos de terceiros ou a sua superexploração;
- através do instrumento de outorga, regular os serviços associados à água (água potável, hidroeletricidade) e considerando o caráter monopolista dos mesmos, estabelecer parâmetros de qualidade e analisar as tarifas;
- através do Conselho Nacional do Meio Ambiente, conservar e proteger a água, mediante o sistema de avaliação de impacto ambiental e as normas relativas ao meio ambiente;
- através de diversos organismos apoiar a satisfação dos requerimentos básicos dos setores mais pobres da população, para a qual existe subsídio direto;
- através da Direção Nacional de Irrigação e dos Distritos de Irrigação, promover, gerir e, na medida em que existam benefícios sociais, apoiar o financiamento de obras de irrigação e as grandes obras hidráulicas, que devido as suas complexidades, não têm possibilidade de serem assumidas pelo setor privado.

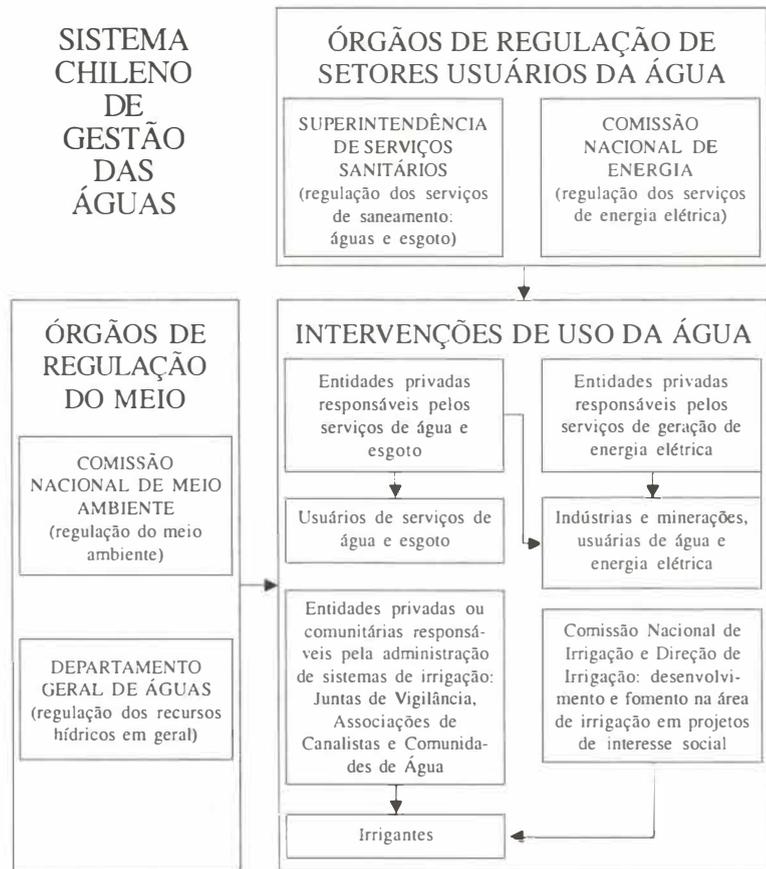


Figura 5

Esquema do sistema chileno de gestão das águas.

No caso das tarifas, o objetivo é estabelecer preços de eficiência, evitando subsídios cruzados, sinalizando ao usuário o valor econômico da água e garantindo a viabilidade financeira dos produtores.

As responsabilidades dos agentes privados são:

- estudar, financiar e implementar os projetos de desenvolvimento associados à água;
- organizarem-se em Organismos de Usuários, geralmente circunscritos a uma bacia, formando, portanto, Organismos de Bacia, mas não restritos a essa delimitação geográfica;
- promover a distribuição das águas de acordo com os direitos e realizar a manutenção dos sistemas comunitários.

Estes Organismos de Bacia, que têm grande tradição no Chile, existem na forma de Juntas de Vigilância, de Associações

de Canais e de Comunidades de Água, sendo entidades autônomas de usuários com atribuições para organizar e fazer efetiva a operação dos sistemas, incluindo a cobrança de tarifas.

Aspectos importantes desse arranjo institucional são a centralização em uma única instituição das tarefas de medição, investigação e administração de recursos hídricos, e a separação das tarefas de regulação da água e do meio ambiente, daquelas de regulação dos usos setoriais.

Cabe notar que o Chile apresenta uma geografia e hidrografia peculiar, com ausência de grandes rios, pois todos nascem na Cordilheira dos Andes e drenam para o Oceano Pacífico. As bacias hidrográficas têm áreas relativamente pequenas, se comparadas às de outros países. Isto pode ser considerada uma situação propícia para implantação de um mercado de águas, pois contribui para uma certa pulverização dos agentes privados, diminuindo as dimensões das intervenções, e portanto controlando monopólios e custos de investimentos, possibilitando que sejam assumidos pelos usuários.

Brasil: Organismos de Bacia em um sistema de descentralização participativa de águas sob o domínio público em nível jurisdicional duplo

O Brasil é um República Federativa composta por 25 Estados e o Distrito Federal, sede do Governo Federal, que representa a União. Os Estados e a União são os dois níveis jurisdicionais em que a gestão de recursos hídricos ocorre.⁸ Existe também em cada Estado a divisão municipal, criando-se mais um nível jurisdicional. Porém, a Constituição Brasileira, ao colocar os corpos de água sob os domínios federal ou estadual, delimitou aos dois níveis mais amplos a atuação principal do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

São estaduais os rios que nascem e têm foz em território de um Estado. Os demais acham-se sob o domínio da União. No entanto, os potenciais hidráulicos em qualquer rio são bens da União, bem como as águas em depósito decorrentes de suas obras. Estes dispositivos dizem respeito à água e não às áreas das bacias hidrográficas. Por isto poderá haver uma bacia hidrográfica com rios sob o domínio estadual e federal. Por exemplo, a bacia do rio Paraná, um dos formadores do Prata, tem a maioria dos afluentes da margem esquerda sob o domínio estadual, como é o caso do rio Tietê.

A União tem competência privativa de legislar sobre os recursos hídricos, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais. Esta competência privativa não resulta em exclusividade: os estados estão autorizados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo se Lei Complementar autorizar a delegação de competência da União para o Estado, e desde que

⁸ Ao contrário do que ocorre na França em que apenas um nível jurisdicional ocorre: o do Governo Central.

verse sobre regulação parcial, ou questões específicas. Cabe lembrar, porém, que uma Lei Complementar exige a sua aprovação pela maioria absoluta dos membros da Câmara de Deputados e do Senado Federal, o que torna trabalhosa sua implementação.

Um grande esforço legislativo foi desenvolvido no Brasil almejando estabelecer um moderno sistema legal para os recursos hídricos, no âmbito nacional e dos Estados. O modelo francês foi o grande inspirador, mas com uma limitação fundamental. A França é uma República com governo central enquanto o Brasil é uma República Federativa, existindo constitucionalmente uma dupla jurisdição sobre a água: a federal e as dos Estados da federação. Por isto, a adaptação do modelo francês teve que ser realizada exigindo uma maior complexificação, especialmente para introduzir as articulações necessárias entre os dois âmbitos jurisdicionais.

Existem atualmente diversas leis estaduais que instituem sistemas de recursos hídricos em diferentes estágios de implantação. No âmbito da União foi aprovada a Lei 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos. Os seus fundamentos estabelecem:

- I. a dominialidade pública da água, decorrente de dispositivo constitucional;
- II. a constatação da sua escassez e, por isto, o valor econômico que adquire;
- III. a prioridade do consumo humano e animal, nas situações de escassez;
- IV. o destaque para o uso múltiplo da água;
- V. o reconhecimento da bacia hidrográfica como a unidade territorial ideal para implementação da Política Nacional e atuação do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos;
- VI. a necessidade da descentralização e da participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades na gestão dos recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, esquematicamente apresentado na figura 4, é integrado por:

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

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação na gestão ou no uso de recursos hídricos, representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, representantes dos usuários dos recursos hídricos e representantes de organizações civis de recursos hídricos. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros nesse Conselho.

Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos apresentam estruturas análogas, embora cada Estado possua autonomia para estabelecimento da sua composição. Geralmente podem ser detectados três grupos: as entidades públicas, os usuários de água e os representantes da sociedade.

Compete aos Conselhos de Recursos Hídricos:

- I. promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos em qualquer âmbito espacial e setorial que envolva o uso, controle e proteção dos recursos hídricos;
- II. arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre entidades pertencentes ao sistema;
- III. analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e às políticas de recursos hídricos, e estabelecer diretrizes complementares;
- IV. aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;
- V. acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- VI. estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

A ANA foi criada recentemente pela Lei 9.984 de 17/7/2000 como autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, natureza adotada para os Organismos de Bacia, são órgãos colegiados integrados por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal, e dos Municípios cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, dos usuários das águas da bacia e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Deverá haver ainda, nos comitês das bacias de rios fronteirizos, ou transfronteirizos, um representante do Ministério das Relações Exteriores. Nas bacias cujas áreas abran-

jam terras indígenas devem ser incluídos no comitê representantes da Fundação Nacional do Índio – FUNAI – e das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

Os Comitês deverão ser formados na totalidade de uma bacia hidrográfica, ou em uma sub-bacia de tributário do curso de água principal da bacia, ou tributário deste tributário, ou em grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Cabe a eles, entre outras atribuições, promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes, arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos de uso das águas, aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia e acompanhar sua execução, e estabelecer os mecanismos e valores de cobrança pelo uso da água, aprovando o plano de aplicação dos recursos arrecadados e autorizando, quando for pertinente, a aplicação fora da bacia de montantes que excedam 15% do valor arrecadado.

As Agências de Água poderão ser criadas para assistir administrativa e tecnicamente cada comitê, ou grupo de comitês, devendo ser sua criação autorizada pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dependendo da dominialidade dos rios cujas bacias compõem o comitê. A criação destas Agências deverá ser condicionada à prévia existência do(s) comitê(s) e à sua viabilidade financeira, que deverá ser assegurada pela cobrança pelo uso da água.

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

A ANA será o órgão operacional do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Ela tem como principais atribuições, segundo a Lei 9.984:

1. supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;
2. disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
3. outorgar o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União;
4. fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

5. elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;
6. estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;
7. implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como arrecadar, distribuir e aplicar as receitas auferidas;
8. planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;
9. promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;
10. definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;
11. promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias, e organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;
12. estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;
13. prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;
14. propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.

Embora o sistema tenha um caráter nacional ele não é totalmente homogêneo. Alguns Estados, nas leis das suas políticas de recursos hídricos, muitas das quais antecederam a lei da política nacional, estabeleceram especificidades nos seus sistemas. Por exemplo, o Estado da Bahia não dispôs sobre a constituição dos Comitês de Bacia e não detalhou as suas atribuições. O Estado do Rio Grande do Sul especificou as atribuições dos comitês no processo de planejamento dos recursos hídricos diferenciando,

ao contrário do que ocorre na política nacional, o Plano Estadual de Recursos Hídricos, dos Planos de Bacia Hidrográfica. As composições dos Comitês de Bacia podem diferir entre Estados. Antecedendo novamente ao âmbito federal, alguns Estados ou criaram, como o Ceará, no caso da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará (COGERH), ou acham-se em vias de criar, como a Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba, entidades executivas de suas políticas. Ao contrário do governo federal, que a criou na forma de uma autarquia especial, muitos têm adotado o caminho da criação de empresas públicas, na forma de Companhias de Gestão de Recursos Hídricos. Existem vantagens e desvantagens de uma ou outra alternativa, que são resumidas na tabela 5.

Tabela 5

Vantagens e desvantagens de autarquias e empresas públicas como entidades executivas da Política de Recursos Hídricos.

Autarquia Especial; ex. ANA	Vantagens	Exercício do poder de polícia diretamente. Facilidades na obtenção de recursos do orçamento.
	Desvantagens	Dificuldade de constituição de quadro técnico permanente. Poderá ter uma estrutura complexa com excesso de cargos em comissão. É mais susceptível às pressões para preenchimento de cargos. A aplicação dos recursos arrecadados fica sujeita à rigidez dos orçamentos públicos.
Empresa Pública; ex. COGERH	Vantagens	Capacidade para constituir quadro técnico a altura, com salários adequados. Maior flexibilidade financeira e agilidade administrativa. Capacidade de arrecadar e aplicar receitas sem os constrangimentos do orçamento público.
	Desvantagens	Não poder exercer diretamente o poder de polícia, embora possa exercê-lo, em nível administrativo, por delegação, ficando apenas a assinatura dos atos finais a cargo do órgão coordenador; exemplo: outorga.

Um outro exemplo relevante é o do Paraná que, em lei recente, estabeleceu alternativas criativas para Organismos de Bacia, na forma de associação de usuários reguladas por um Comitê de Bacia com participação da sociedade, do poder público e dos usuários de água. Entretanto, por pressões do setor agrícola, isentou-os do pagamento pelo uso da água, estabelecendo perigoso precedente.

O grande desafio do sistema em implantação é a articulação entre os dois níveis jurisdicionais. Essa dificuldade sistêmica é visível no âmbito das bacias de rios sob domínio federal (ver figura 6), as quais apresentam muitos de seus afluentes com domínio estadual, por terem nascente e foz no território estadual. Com isto, as ações estaduais nos afluentes terão repercussão no rio principal, de domínio federal. Para promover a necessária articulação são previstos os comitês que, entre os seus representantes, terão os dos estados envolvidos na bacia e os do governo

federal. Ficará para esses o intento de harmonizar as iniciativas relacionadas ao uso compartilhado das águas, os investimentos necessários, e a aplicação coordenada dos instrumentos de gestão, em especial a outorga e a cobrança pelo uso de água.

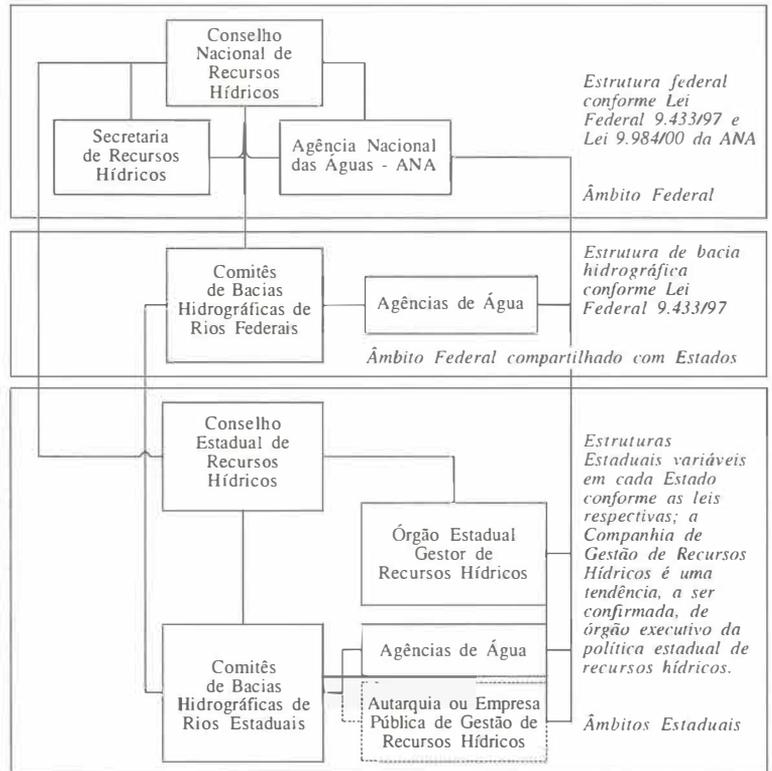


Figura 6

Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Esse sistema de recursos hídricos, a rigor, ainda não está em operação na forma com que foi concebido. Esse é um processo lento de aperfeiçoamento, fortalecimento e amadurecimento institucional que leva tempo para ser concretizado. Entretanto, alguns Estados, como o Ceará, com a mediação de sua Companhia de Gestão de Recursos Hídricos, tem promovido avanços notáveis, especialmente no investimento, operação e manutenção da infraestrutura hídrica. Trata-se também do único Estado em que já está implantado um sistema de cobrança pelo uso da água. Por todo o país, um grande número de Comitês de Bacia está implantado e em operação, descentralizando o processo e promovendo a participação da sociedade na Gestão de Recursos Hídricos. Estes marcos, embora ainda não tenham permitido o alcance das ambiciosas metas de um modelo sistêmico de gestão de recursos hídricos, pelo menos tornaram irreversível o processo que levará gradualmente à sua implementação.

Antonio Eduardo Lanna é engenheiro civil, doutor em Gestão de Recursos Hídricos e professor do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.