

APLICABILIDADE DA LEI nº. 9.433/97 À LUZ DE OITO ANOS DE EXPERIÊNCIA

Francisco José Lobato da Costa¹

RESUMO – A Lei Nacional nº. 9.433/97 constitui um veículo (meio) para que sejam consubstanciados conceitos e operacionalizados instrumentos para a gestão integrada dos recursos hídricos, segundo as bases teóricas e aprendizados práticos desenvolvidos nas últimas décadas, no Brasil e nos demais países. Passados oito anos de sua promulgação, cabe questionar sobre sua efetiva aplicabilidade, notadamente em decorrência das dificuldades e entraves que têm sido observados, com reconhecida redução na dinâmica com que foram empreendidos avanços na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Para que seja retomado o vigor anteriormente apresentado, antes de seguir insistindo mecanicamente na aplicação monolítica da legislação, cumpre empreender ao esforço adicional de recuperar e buscar o pleno entendimento dos conceitos que conferem substrato à moderna gestão das águas, de modo a identificar eventuais desvios de rota e/ou perdas de conteúdo, sejam na interpretação da base legal vigente ou na aplicação prática das disposições da Lei nº. 9.433/97.

ABSTRACT: The National Law no. 9.433/97 consists in a way to make concrete and applicable the concepts and instruments to promote the water resources integrated management, considering the theoretical basis and the practical leanings developed in the last decades, in Brazil and in others countries. After eight years from its promulgation, it is important to ask about its effective applicability, regarding the difficulties and restraints that are being noted, with recognized reduction in the dynamics with which were undertaken the advances in the National Water Resources Management System implementation. To retake the preceding strength, before mechanically insisting in the monolithic application of the legislation, it should be undertaken an additional effort to recover and search for the full concepts understanding that provide support to the modern water management, so that tour deviations and/or losses of content, either in the interpretation of the current legal basis or in the practical application of the Law no. 9.433/97 statements.

Palavras-chave: base conceitual, moderna gestão das águas, reforma do Aparelho de Estado.

¹ Consultor em Gestão de Recursos Hídricos, Rua Dias de Rocha Filho, 1164, 80.040-050, Curitiba - PR, fjlobato@uol.com.br.

INTRODUÇÃO, CONTEXTO E LINHA DE INVESTIGAÇÃO

Após a promulgação da Constituição de 1988, e particularmente no início dos anos 1990, o Brasil experimentou uma grande dinâmica nos debates sobre a gestão de recursos hídricos, de um lado, motivados pelo advento de inúmeras legislações estaduais, começando por São Paulo (dezembro de 1991), seguido pelo Ceará (1992), Rio Grande do Sul e Santa Catarina (1994), Bahia (1995), Paraíba e Rio Grande do Norte (1996), dentre outros, sendo importante mencionar, nesse contexto, a própria reformulação do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), via decreto presidencial datado de 22 de março de 1996; por outro lado, pela tramitação e respectivas consultas sociais promovidas pelos relatores da proposta de legislação nacional (inicialmente, o Deputado Fábio Feldman e, posteriormente, o Deputado Aroldo Cedraz), que seria sancionada em 08 de janeiro de 1997:- a Lei nº. 9.433.

Promulgada a Lei Nacional, nos anos subseqüentes, a dinâmica de avanços relativos à gestão dos recursos hídricos passou a ser determinada, principalmente, pelo advento de novas legislações estaduais: Pernambuco (1997), Espírito Santo (1998), Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro (1999), dentre outros. No âmbito da União, no interregno de 1997 a 2000, observou-se alguma lentidão, derivada de dificuldades administrativas e gerenciais próprias à Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, como também, da estratégia estabelecida à época, pautada pela instalação (também lenta) do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pretensão responsável pelas resoluções requeridas para uma regulamentação adequada e coerente do Sistema Nacional e dos instrumentos de gestão, estabelecidos em lei. Seguramente, a dinâmica foi recuperada, inclusive no que tange ao grau de polêmica, a partir do projeto de lei de criação da Agência Nacional de Águas (ANA), aprovado em julho de 2000 (Lei Federal nº. 9.984).

Vale lembrar que este mesmo autor registrou, em 2002/03, que:

“A iniciativa para a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) decorreu, essencialmente, de preocupações associadas aos impactos causados pela seca de 1998, que reclamavam medidas capazes de superar ações de natureza episódica e, a partir desta perspectiva, do reconhecimento da complexidade e das dificuldades inerentes à implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH), como resposta institucional efetiva para esse e outros problemas nesse campo. Com efeito, após a promulgação da Lei Nacional nº 9.433/97, não se confirmaram as expectativas presentes (porventura, um tanto ingênuas ou voluntaristas) de que os comitês, apenas pelo mero advento da Lei, surgissem e adquirissem dinâmica como que espontaneamente, bem como, que os estados passassem a se estruturar para fins de concessão de outorga e arrecadação via cobrança pelo uso da água.”

“Ademais, os encargos da regulamentação da Lei Nacional não se completaram, sem embargo dos esforços da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), do Ministério do Meio Ambiente, alçada à condição de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), objeto do único decreto do Executivo, publicado sobre a matéria. É certo que houve, na época, iniciativas detidas em favor do chamado “decretão”, que reunia, em peça única, todos os principais aspectos considerados essenciais para conferir sustentação aos instrumentos e às instâncias decisórias do SINGRH. Tais iniciativas, contudo, não prosperaram.”

“Pode-se argumentar que a própria instalação do CNRH teria implicado em delegação dos encargos de regulação ao Conselho e às suas câmaras temáticas. Com efeito, nota-se que muitas das resoluções aprovadas cobrem, ao menos em parte, algumas das lacunas existentes na regulamentação da Lei Nacional. Todavia, há controvérsias sobre o acerto de promover, exclusivamente via CNRH, o complexo detalhamento operacional do Sistema Nacional, a tempo e com unidade técnica e jurídica exigidas, vencendo os limites próprios a colegiados, dos quais se espera, essencialmente, a definição de diretrizes e políticas gerais. [...] Para além das lacunas da regulamentação, a mera existência de visões divergentes sobre a condução do processo revela problemas na distribuição de competências e atribuições institucionais, entre CNRH, SRH e ANA, ainda não claramente estabelecidas.”²

Fato inquestionável é que a ANA proporcionou nova dinâmica aos avanços do SINGRH, dados os seus predicados de maior estabilidade político-institucional, autonomia decisória, relativa independência financeira, agilidade operacional e competência técnica. De fato, sem embargo das iniciativas que vinham

² Lobato da Costa, Francisco J., *Estratégias para a Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial*, BIRD, Brasília, abril/2003.

sendo levadas a cabo pela SRH, são reconhecidas as dificuldades operacionais de órgãos da administração direta, sempre amplificadas por amarras burocráticas, demandas políticas e limitações de quadros de pessoal.

Na seqüência, pode-se afirmar que começam a rarear as boas notícias e a consecução de avanços substantivos, seja no âmbito da União, seja na esfera dos sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos. Com efeito, vencidas as dificuldades iniciais, inerentes à instalação de novas entidades públicas (da ANA, no caso), foram contatados avanços importantes, todavia, pontuais, somente na bacia do rio Paraíba do Sul, nomeadamente:- aprovação da cobrança pelo uso da água (2002); chamada pública e cadastramento de usuários, para fins de outorga (2002 e 2003); início da cobrança pelo uso da água (março de 2003); e, a aprovação da Lei Federal nº. 10.881, em junho de 2004, com a subsequente assinatura do Contrato de Gestão, pela ANA (setembro de 2004), delegando à Associação Pró-Paraíba do Sul (AGEVAP), funções inerentes à agência da bacia hidrográfica.

Não obstante a continuidade na implantação de diversos comitês de bacia – destaque para o Comitê do Rio São Francisco –, o fato é que, sem dúvidas, não se tem observado, nos últimos anos, o mesmo vigor anteriormente apresentado pelo setor dos recursos hídricos. A lista de quadros de estagnação e de retrocessos parece ganhar maior dimensão do que as notícias de avanços, raros no presente, tal como atestam:- a continuada paralisia na aprovação do projeto de lei paulista, de regulamentação da cobrança pelo uso da água; os embates envolvendo a transposição das águas do São Francisco (ou integração de bacias, como se queira), que expuseram a fragilidade do SINGRH, escoando rapidamente para demandas junto ao Judiciário; as manifestações da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), calçadas em apreciações conceitualmente pobres e equivocadas, sobre os setores dos recursos hídricos e do saneamento, mesmo assim, com repercussões junto ao Legislativo Federal, no sentido de promover “adequações” na Lei nº 9.433/97; e, em acréscimo ao referido cenário geral de perda de dinâmica, o caso notável do desmonte do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos do Paraná que, até janeiro de 2003, divulgava seguidos e consistentes avanços institucionais (regulamentação da cobrança, assinatura do Contrato de Gestão e instalação física e operacional da Agência das Bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira – AGHIR, já em dezembro de 2002).

De fato, a impressão geral que perpassa os profissionais do setor de recursos hídricos é a de relativa estagnação e perplexidade face aos entraves e dificuldades presentes, alguns dos quais inimagináveis quando da promulgação da Lei Nacional nº. 9.433/97, sendo um bom exemplo, a indignação causada por ocasião do contingenciamento de recursos arrecadados via cobrança pelo uso da água na bacia do Paraíba do Sul, com elevadíssimo potencial de, literalmente, enterrar as melhores expectativas de implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, contando com a adesão positiva e orgânica dos usuários pagadores.

Neste contexto, passados oito anos de sua promulgação, o presente artigo busca dar conseqüência aos questionamentos sobre a efetiva aplicabilidade da Lei Nacional nº. 9.433/97. Deve-se ter em mente que a legislação constitui um veículo (meio) para que sejam consubstanciados conceitos e operacionalizados instrumentos para a gestão integrada dos recursos hídricos, segundo as bases teóricas e aprendizados práticos desenvolvidos nas últimas décadas, no Brasil e nos demais países. Portanto, tendo por objetivo a retomada do vigor anteriormente apresentado, antes de seguir insistindo mecanicamente na aplicação monolítica da legislação, a linha de investigação adotada centra-se em empreender ao esforço adicional de recuperar e buscar o pleno entendimento dos conceitos que conferem substrato à moderna gestão das águas, de modo a identificar eventuais desvios de rota e/ou perdas de conteúdo, sejam na interpretação da base legal vigente ou na aplicação prática das disposições da Lei nº. 9.433/97.

Assim sendo, os tópicos que seguem iniciam pela sistematização das bases conceituais da moderna gestão dos recursos hídricos e pela análise de sua adequada transposição para o SINGRH, tal como consubstanciado pela legislação nacional, o que deve permitir a identificação de lacunas e eventuais problemas de ênfase. Na seqüência, como já enfocado em trabalhos anteriores, busca-se verificar a consistência da aplicabilidade da Lei nº. 9.433/97, no contexto do substrato administrativo e legal do Estado brasileiro, o que revela inquestionáveis “descasamentos genéticos”, conduzindo ao tema seguinte, da convergência imperativa entre a Lei das Águas e a Reforma do Aparelho de Estado no Brasil:- ambos se completam, fato que explicita que a modernização da máquina administrativa constitui uma das principais bandeiras progressistas do país.

Em complemento, são abordados outros entraves e aspectos relevantes, mais especificamente, a apreciação sobre a estratégia institucional dominante para a implementação do Sistema Nacional e de alguns

dos sistemas estaduais correlatos, o papel conservador e estagnante representado pela cultura burocrática estatal, além de problemas derivados de deficiências na compreensão do substrato conceitual que rege a gestão dos recursos hídricos.

Por fim, o artigo é encerrado com algumas referências práticas e com possíveis conclusões e encaminhamentos que possam conduzir à retomada da dinâmica e de novos avanços na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

1. AS BASES CONCEITUAIS DA MODERNA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E SUA TRANSPOSIÇÃO PARA A LEI NACIONAL DAS ÁGUAS

Pelo exposto, a linha de investigação proposta considera essencial a plena compreensão dos princípios e conceitos subjacentes à moderna gestão dos recursos hídricos, circunscrevendo a legislação nacional a um veículo ou forma (meio) tentativa de dar consequência e operacionalidade a um conjunto de premissas conceituais que foram sendo desenvolvidas ao longo do tempo.

Com efeito, a consistência do substrato conceitual nem sempre tem sido suficiente para garantir sucesso aos objetivos de gestão dos recursos hídricos, sendo muitas vezes bloqueada por limites e entraves próprios aos aparatos burocráticos e administrativos do Aparelho de Estado, cujos avanços e possibilidades de implementação, no mais das vezes, encontram-se aquém das expectativas de resposta requeridas pela evolução dos novos conceitos trazidos pela gestão do meio ambiente, em geral, e pela dos recursos hídricos, em particular.

Sabe-se que, hoje, a moderna gestão ambiental – e mais especificamente a dos recursos hídricos – deve operar em quatro diferentes esferas de atuação, a saber³:

- (i) os instrumentos tradicionais de **Comando e Controle** (C&C), próprios à operação centralizada no Aparelho de Estado e que, no âmbito da gestão dos recursos hídricos, apresentam-se como instrumentos disciplinadores, definidos como a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e como os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, pela via do licenciamento de atividades;
- (ii) a **construção de consensos sociais**, empregada no estabelecimento de objetivos e na definição de planos de intervenção – tais como os planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas, cujas metas encontram-se refletidas no enquadramento e classificação dos corpos hídricos, indicando patamares para a qualidade das águas –, consensos esses que exigem modelos institucionais para a gestão compartilhada de responsabilidades, entre o Estado e os demais atores sociais;
- (iii) a esfera dos chamados **instrumentos econômicos de gestão**, cuja natureza de indução descentralizada ao comportamento ambiental (via mecanismos de preços) e cujos requisitos de inserção orgânica dos agentes junto aos aparatos de gestão, também implica em arranjos institucionais (público-privados) de responsabilidades compartilhadas; e,
- (iv) o campo dos **mecanismos de adesão voluntária**, em geral, baseados na circunscrição de mercados, áreas de atuação e/ou fontes de recursos, pela via de certificações da qualidade de processos e formas de produção ambientalmente corretas, que caracterizam espaços decisórios mais próprios aos agentes privados, mas que também encontram possibilidade de aplicação junto a entidades públicas, tanto no âmbito da gestão dos recursos hídricos, quanto da gestão ambiental.

Até muito recentemente (anos 1960, em países desenvolvidos, e anos 1990, nos países em desenvolvimento), a gestão do meio ambiente esteve restrita à primeira esfera de atuação, pela via de instrumentos de Comando e Controle. Gradativamente, o arsenal que compõe as demais ‘famílias’ de instrumentos vem sendo adotado, cabendo destacar o seu caráter complementar e não mutuamente excludente (sublinhou-se). A propósito, cumpre reconhecer que nenhum país, desenvolvido ou em desenvolvimento, tem explorado com plena propriedade os conceitos que são subjacentes ao rico arsenal de instrumentos de gestão que compõe as diferentes ‘famílias’ mencionadas.

Na sequência, cada esfera de atuação será abordada em maiores detalhes, quanto aos conceitos subjacentes, vantagens, desvantagens e dificuldades de aplicação, de modo a contextualizar, na sequência do documento, as perspectivas almejadas pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

³ Porto, Monica e Lobato da Costa, Francisco J., *Mecanismos Econômicos, Sociais e Ambientais de Gestão da Água*, paper apresentado no 1º Encontro de Políticas Públicas em Recursos Hídricos, Brasília, setembro/2004.

1.1 – O arsenal básico de Gestão pela via do Comando e Controle

Preocupações mais detidas com a gestão do meio ambiente, tanto como uma das responsabilidades fundamentais do Aparelho de Estado, quanto como foco de atenção das comunidades, datam de tempos relativamente recentes. De fato, no Brasil, por exemplo, a década de 1970 ainda foi marcada pela defesa enfática dos méritos auferidos a partir dos milagres do desenvolvimento econômico, em cujo contexto foram inseridas bandeiras como a da conquista da Amazônia, pela via da construção de estradas que permitiriam à sociedade brasileira dominar o, então chamado, “inferno verde”.

Assim, em seu início, marcado pela promulgação da Lei Federal nº 6.938/1981, a formulação de uma política de meio ambiente que fosse traduzida, em termos de sua implementação prática e operacional, pautou-se pelo arsenal básico do chamado “Comando-Controle” (C&C), cabendo ao setor público estatal, a definição de padrões de comportamento e a posterior aplicação de seu poder de polícia para verificar o cumprimento das normas estabelecidas por força de leis e regulamentos (*law-enforcement*).

Igualmente a gestão dos recursos hídricos, em termos práticos, teve seus primórdios marcados por uma abordagem convencional, de natureza compulsória, tradicionalmente aplicada mediante disciplinamento legal e exercício do poder de polícia, como atribuições indelegáveis e exclusivas de órgãos públicos:- decide-se, de forma direta (por vezes, unilateral), qual é a situação desejada para o corpo de água, utilizando-se, na seqüência, o poder de polícia do Estado para alcançá-la.

Na perspectiva de um Estado onipresente, isso parece bastar para alcançar os objetivos pretendidos. Trata-se de uma perspectiva de gestão atrativa para certos administradores públicos, mas a sua aplicação efetiva mostra deficiências, advindas do fato de que a qualidade do meio ambiente, em geral, e dos recursos hídricos, em particular, são resultantes da atuação de múltiplos agentes sociais. Isso torna bastante complexo comandar (sublinhou-se) todos os fatores envolvidos para o alcance dos objetivos desejados, inclusive para fazer valer mecanismos de *law-enforcement*, que reclamam aparatos de fiscalização e de aplicação de multas e penalidades, com dificuldades crescentes em função da magnitude dos problemas, o que é particularmente verdadeiro quando se opera com múltiplas fontes de poluição e cargas dispersas.

Cabe reconhecer que, devido à natureza predatória das atividades produtivas, que assim tendem a se comportar quando não estão submetidas a mecanismos de regulação ambiental, não há como escapar da obrigatoriedade de aplicação de tais instrumentos, cujo ônus maior são as demandas por potentes aparatos de fiscalização e de monitoramento ambiental, tanto para inspeção pontual das fontes potenciais de poluição, como para a captura de episódios isolados (descargas irregulares e outros eventos críticos), além do traçado de cenários com as tendências de evolução das disponibilidades hídricas, em quantidade e em qualidade, no médio e no longo prazo⁴.

A imposição de padrões de emissão, e/ou limites de exploração das vazões disponíveis, força os agentes econômicos a patamares mínimos de eficiência ambiental, além de assegurar condições de equidade competitiva quanto aos custos de implantação dos sistemas de tratamento dos efluentes gerados pela produção e/ou de racionalização no uso das disponibilidades de água.

Contudo, devido à sua natureza regulatória, os instrumentos de C&C não levam em conta as diferenças de custos de controle entre os agentes poluidores ou consumidores dos recursos naturais. As normas e padrões são genericamente dispostos, não conferindo incentivos àqueles que detêm vantagens na redução de suas externalidades a custos inferiores aos demais. Em termos econômicos, são descartadas alternativas mais eficientes de alocação dos recursos naturais ou de atendimento aos objetivos de qualidade ambiental, sempre desejado a custos menores, assim como não são produzidos incentivos para a geração de tecnologias mais eficientes na utilização de bens e serviços ambientais.

Com efeito, um agente produtivo que observe determinado limite de emissão/captação, não recebe, pela via do C&C, nenhum incentivo externo para elevar o seu patamar tecnológico de remoção de efluentes ou de utilização das vazões disponíveis. Ademais, é comum a ocorrência de quadros críticos de poluição nos quais o somatório das cargas residuais ultrapassa as condições de depuração dos cursos d’água, não obstante os lançamentos na bacia hidrográfica de contribuição estarem em consonância com os padrões de emissão impostos pelo licenciamento ambiental.

Para evitar quadros como esse, a gestão da qualidade da água deve visar, simultaneamente, ao estabelecimento de dois tipos de padrões: aqueles das emissões dos agentes (*end-of-pipe*) que se localizam

⁴ Porto, M. *ob. citada*.

em determinada bacia hidrográfica e os de parâmetros de qualidade da água dos corpos hídricos receptores, segundo limites que respeitem as condições naturais e considerem as suas capacidades de autodepuração. A grande motivação para a implantação de um sistema de gestão da qualidade da água é exatamente a possibilidade da opção por formas de convivência harmônica entre a ocupação da bacia hidrográfica e os usos da água, com uma expectativa socialmente aceitável de patamares inevitáveis de degradação ambiental.

Assim, o C&C deve agir sobre ambas as perspectivas: da fonte de poluição e do corpo receptor. Não se consegue utilizar o padrão ambiental isolado para a gestão da qualidade da água, sem que se tenha controle algum sobre as emissões. Na suposição de que o padrão ambiental de uma bacia hidrográfica tenha sido violado, não obstante todos os poluidores pontuais estejam em conformidade com seus limites de emissão, duas razões podem justificar o fato:- ou a capacidade assimilativa foi excedida e todos os limites de emissão concedidos deverão ser revistos, ou a poluição excedente aos padrões tem origem difusa, cabendo ao sistema gestor atuar no sentido do controle e melhor manejo dessas cargas.

No entanto, essa interação entre ambos os padrões – de emissão e de qualidade dos corpos hídricos – não é trivial e apresenta reconhecidas dificuldades, variando de uma para outra bacia e exigindo esforços substantivos para a compreensão do comportamento hidrológico e de qualidade da água dos corpos hídricos, em si, bastante complexos. Essa compreensão implica em sistemas de monitoramento eficazes e continuados, além da aplicação de modelos de simulação hidrológica e de qualidade da água, mediante os quais são testadas diferentes situações que podem ocorrer na bacia sob análise. Trata-se de uma alternativa de particularizar ‘sob medida’ as decisões de gestão, propiciando otimizar os recursos disponíveis (investimentos, inclusive) e respeitando as expectativas das comunidades locais em reduzir quadros indesejados de poluição e/ou de eventos críticos para as disponibilidades hídricas (cheias ou escassez).

Na ausência de dados, informações e modelos de simulação que permitam estabelecer padrões ambientais específicos a cada bacia, a alternativa passa a ser a determinação genérica de limites de emissão uniformes para todos os poluidores. O debate sobre ambas essas perspectivas (padrões uniformes de emissão e/ou capacidade de suporte do território) continua intenso em todo o mundo. Trata-se do dilema entre a equidade dos custos de remoção de cargas, na busca do melhor controle possível, e a alternativa de flexibilização dos limites de emissão em função do atendimento a padrões ambientais específicos a cada unidade territorial de análise.

O procedimento de uniformizar as exigências sobre padrões de emissão tem como mérito facilita a gestão e a fiscalização, além de evitar eventuais contestações legais que podem ocorrer, baseadas em demandas por equidade competitiva de custos de produção. Todavia, há desvantagens associadas a essa alternativa de gestão. De pronto, gasta-se em demasia recursos que poderiam ser mais bem investidos em outros programas. Em adição, não são utilizadas as diferentes capacidades de suporte para ordenar as atividades sobre o território, bem como, são descartadas alternativas de menor custo de investimento e mesmo resultado ambiental, resultante de combinações entre diferentes limites de emissão.

De todo o modo, é importante que, tanto para os padrões ambientais, quanto para os limites de lançamento, haja uma boa dose de realismo em sua determinação. Padrões muito restritivos elevam os custos de tratamento e oneram a sociedade. Se não há capacidade de investimento, muitas vezes o controle é simplesmente abandonado. Há que se adequar as exigências à capacidade de investimento, mesmo que os objetivos ambientais sejam fixados de modo progressivo, permitindo que, gradativamente, sejam atingidos melhores níveis de controle da poluição⁵.

A perspectiva assumida é que o licenciamento, ao analisar caso a caso, pudesse proceder a esse ajuste gradativo. Ao comparar o padrão ambiental com os limites de lançamento, a decisão tomada poderia ser a que melhor se ajustasse às efetivas condições locais, convergindo no tempo, metas de controle e a viabilidade da realização dos investimentos necessários.

Ocorre que, como os instrumentos de C&C baseiam-se na imposição (legal, inclusive) de níveis de controle da poluição, usualmente é conferido pouco poder de decisão e de margem de manobra aos técnicos e órgãos responsáveis pelo processo, sujeitos, em muitos casos, a questionamentos judiciais, ainda que sua atuação tenha sido pautada pelo bom senso. Assim, as decisões tendem a ficar mais uniformes e cartoriais, na justificativa de que, com isso, o Poder Público trata de forma isonômica todos os agentes. Em decorrência dessa rigidez, em alguns casos os prejuízos econômicos são substantivos e até mesmo a viabilidade de implantação dos processos de controle de poluição acaba sendo bastante prejudicada. Os objetivos

⁵ Porto, M. *ob. citada*.

ambientais concernentes à visão integrada da bacia hidrográfica se perdem, assim como as diferenças regionais não são consideradas.

Sem embargo das dificuldades mencionadas, cumpre reconhecer que o licenciamento ambiental, assim como a outorga de direito de uso da água, são instrumentos de grande potencial disciplinador se forem aplicados explorando as suas potencialidades de efetivar o que foi planejado para a bacia. Com efeito, é importante observar que mesmo frente às limitações que lhes são inerentes, não se vislumbra situação (ou país) na qual os instrumentos de C&C sejam simplesmente descartados. A dificuldade de melhor utilizá-los decorre, geralmente, de limitações de ordem institucional.

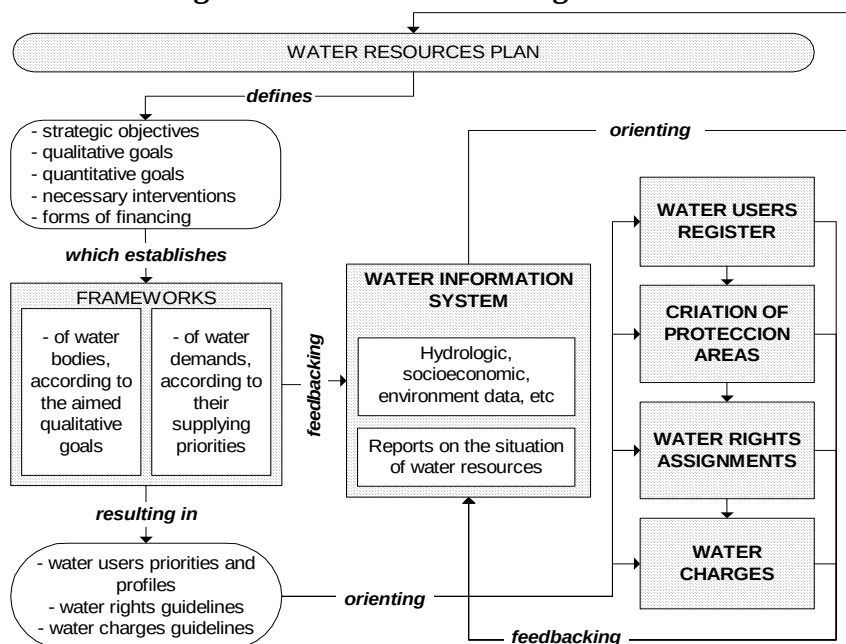
1.2 – *Consensus Building*: a Definição de Objetivos Ambientais e do Rateio Social dos Custos Correspondentes, Legitimada junto à Sociedade

Sem prejuízo da necessidade de interação entre o estabelecimento de padrões de emissão e de objetivos de qualidade ambiental, a segunda esfera de atuação amplia as possibilidades do planejamento tradicional, mediante processos participativos de construção de consensos (*consensus building*), franqueando espaços para a inserção da sociedade civil e de agentes econômicos nos processos de negociação que definirão metas e respectivos custos dos objetivos ambientais a serem atingidos. Trata-se de reconhecer que a cada patamar de qualidade ambiental corresponde um custo social – de investimento e de manutenção –, cabendo à própria sociedade deliberar sobre estas variáveis.

A perspectiva assumida é a da contratualização de objetivos e consensualização sobre os cenários desejados, em termos da qualidade ambiental e do respectivo rateio de custos sociais. Os planos de recursos hídricos, definidos no âmbito de comitês de bacia hidrográfica, constituem bons exemplos dos referidos processos de negociação social⁶.

Em termos práticos, deve-se tratar em conjunto (e não isoladamente), o instrumento do enquadramento dos corpos hídricos, estabelecendo sua classificação como objetivos a serem atingidos mediante a implementação dos planos de bacias hidrográficas, cuja consecução, para além dos investimentos em intervenções físicas, deve orientar o próprio processo de concessão de outorgas de direito de uso da água. O tratamento articulado destes instrumentos de gestão (enquadramento, plano e outorga), como peças constituintes do próprio sistema de informações, deve ocorrer mediante processos decisórios a serem empreendidos no âmbito dos comitês de bacia (espaço institucional para a gestão mediante responsabilidades compartilhadas), caracterizando uma esfera da construção de consensos, objetivamente apoiada em sistemas de suporte à decisão. A figura apresentada na sequência ilustra as interdependências do processo.

Figura 01: The Water Management Puzzle



Fonte: Lanna, Antônio Eduardo Leão, *paper* (2001)

⁶ Porto, M. *ob. citada*.

Sob essa perspectiva, o enquadramento deve ser entendido como uma das etapas do planejamento estratégico da bacia, não somente tendo em vista os objetivos de qualidade ambiental pretendidos, como também, um consistente embasamento econômico, de modo a evitar que, na ausência de fontes de financiamento, as metas deixem de ser atingidas.

1.3 – Instrumentos Econômicos de Gestão

A terceira esfera de atuação é própria aos chamados instrumentos econômicos de gestão, assim entendidos os incentivos descentralizados, via mecanismos de preços, que orientam os agentes a valorizarem os bens e serviços ambientais (precificação e cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos), de acordo com sua oferta e/ou escassez e em consonância com seu custo de oportunidade social.

Por sua constituição enquanto mecanismos de mercado, bem como pelas estimativas particularizadas dos custos de oportunidade envolvidos – distintos para diferentes usos e usuários – e, ainda, pela necessidade de consideração de interesses de terceiros, não diretamente relacionados com as transações envolvendo recursos ambientais, os instrumentos econômicos (com particular interesse na cobrança pelo direito de uso da água) reclamam um modelo institucional para a gestão compartilhada de responsabilidades⁷.

Isso significa que, na ausência de um modelo institucional capaz de propiciar o compartilhamento público-privado da gestão, os instrumentos econômicos tendem a ser reduzidos em sua potencialidade, sendo ‘percebidos’ pelos usuários-pagadores como meros impostos ou penalidades associadas aos mecanismos tradicionais de C&C aplicados pelo Estado, com as limitações que lhes são inerentes. Com efeito, ao lado da definição dos níveis adequados de preços, os desafios de guindar a cobrança ao patamar pleno de instrumento de gestão (isto é, como item componente da matriz dos custos de produção dos usuários) recaem, em grande medida, sobre a construção dos arranjos institucionais.

Conforme já afirmado, em que pese o elevado interesse e potencial de aplicação dos instrumentos econômicos de gestão, deve-se reconhecer que nenhum país, desenvolvido ou em desenvolvimento, tem explorado particularmente bem os conceitos econômicos formulados nesse campo. Mais do que isso, são poucas as evidências práticas sobre a relação entre as funções de incentivo (indução de comportamento) e de renda (arrecadação de fundos) das taxas de poluição⁸.

Em grande medida, as dificuldades de operacionalizar a aplicação de instrumentos econômicos de gestão são decorrentes de precariedades inerentes às estruturas jurídico-administrativas dos aparelhos de Estado. De fato, é visível que os conceitos que a moderna gestão do meio ambiente encerra são muito mais ricos, complexos e abrangentes do que as possibilidades efetivas de gestão conferidas pelo aparato jurídico-legal vigente em diversos países, que acabam por reduzir, quando não, inviabilizar o uso de instrumentos econômicos, em casos extremos, com base em justificativas de ordem ideológica.

Segundo o atual “estado da arte”, os instrumentos econômicos de gestão, enquanto tradução dos reconhecidos princípios do ‘poluidor-pagador’, ampliado para o conceito do ‘usuário-pagador’, podem assumir vários formatos, sendo importante citar:

- (i) a cobrança pela poluição e uso de recursos naturais (precificação);
- (ii) os mecanismos tarifários;
- (iii) os esquemas de subsídios; e,
- (iv) as licenças negociáveis.

A (i) cobrança pela poluição e uso dos recursos naturais (entendida como uma das formas de apropriação e indisponibilização dos recursos naturais) consiste em fazer com que o poluidor pague um valor proporcional à quantidade de poluente lançada e/ou de recurso natural extraído.

A forma mais comum de aplicação desse instrumento é implementá-lo atrelado a um conjunto de medidas de caráter de Comando&Controle, a exemplo dos padrões ambientais. A cobrança constitui um incentivo econômico para que um determinado objetivo de qualidade seja atingido, por vezes até superando os padrões desejados, sempre que vantagens econômico-financeiras sejam identificadas pelos agentes poluidores. Quanto menor for a quantidade de poluentes lançada, menores são os valores unitários cobrados, refletindo os menores impactos daquele lançamento sobre os padrões ambientais estabelecidos como meta.

⁷ Lobato da Costa, Francisco J., *Estratégias para a Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial*, BIRD, Brasília, abril/2003.

⁸ Banco Mundial, *Brasil: Gestão dos Problemas da Poluição – Vol. 1: Relatório de Política*, Brasília, 1998.

Em geral, o valor cobrado é calculado para que seja vantajoso o poluidor implantar sua estação de tratamento⁹.

O pagamento obriga o poluidor a incluir, nos seus custos de produção, os gastos com o tratamento de efluentes, assim, as externalidades ambientais são internalizadas no preço dos produtos e o consumidor arca com uma parcela do custo, conferindo um caráter distributivo social. O sistema é flexível e, com isso, ganha em eficácia, na medida em que, de modo descentralizado e ajustado às condições específicas de cada planta industrial, permite ao poluidor tomar sua decisão de como balancear os custos entre quanto tratar e quanto pagar, em função da forma como será feita a redução na quantidade de poluentes emitidos.

O sistema de cobrança age como um incentivo ao poluidor:- quanto menos ele lança, menos paga, o que ajuda a equalizar, com maior eficiência econômica, os níveis de tratamento adotados, ou seja, para aqueles poluidores cujo tratamento é barato e de fácil implantação, vale a pena ter altos índices de redução de cargas, enquanto para aqueles que experimentam tratamentos mais onerosos, as taxas de redução tenderão a ser menores, contudo, implicando em maior contribuição para a arrecadação. Assim se combinam racionalidade, eficiência e melhor alocação de custos.

Vale destacar que a arrecadação via a cobrança colabora para financiar programas de recuperação, voltados à toda a bacia hidrográfica, sem vinculação específica com as fontes de origem, permitindo, inclusive, financiar o manejo de cargas difusas e, também, o próprio sistema de gestão.

É importante lembrar que os poluidores não ‘compram’ o direito de poluir, preocupação que será procedente somente se os preços estabelecidos forem muito baixos, razão pela qual a cobrança deve ser acompanhada de objetivos de qualidade para que seja cumprido o objetivo de aumento da eficiência global do sistema de controle da poluição. Como dificuldades e desafios a serem vencidos na aplicação desse instrumento, cumpre anotar a determinação do valor a ser cobrado, que normalmente tende a ajustes mediante tentativa e erro, passando por seguidas correções: se muito baixo é ineficiente e se muito alto traz dificuldades econômicas à região¹⁰.

Em adição, é importante mencionar que a almejada combinação de ambos os instrumentos – C&C e cobrança pelos lançamentos remanescentes – apresenta como principal dificuldade o estabelecimento dos limites adequados de emissão, uma vez que, sendo muito elevados, reduzem, quando não, eliminam o campo de atuação da cobrança como mecanismo de indução, suprimindo, por exemplo, incentivos à localização de atividades nas regiões onde a capacidade de suporte natural é mais elevada (maior disponibilidade de recursos naturais, principalmente água; melhores condições de depuração de cargas; menores densidades de ocupação do território, além de outras vantagens relativas)¹¹.

De modo bastante similar, pode-se aplicar a indução de comportamento, propiciada pelos mecanismos de preços próprios aos instrumentos econômicos de gestão, por intermédio de (ii) mecanismos tarifários setoriais, notadamente no caso do setor saneamento, responsável pela prestação de serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento dos esgotos sanitários.

Mediante estruturas tarifárias adequadas, estabelecidas segundo os patamares de consumo e por faixas de renda dos consumidores, é possível empreender à gestão das demandas, reduzindo consumos e, por consequência, a geração de águas servidas. Mecanismos desse tipo podem forçar consumidores industriais a alterar tecnologias de processos produtivos, na busca de circuitos fechados e/ou adoção de práticas do reuso¹².

As tarifas setoriais assumem particular importância em países nos quais a maior parcela possível das externalidades ambientais geradas (caso do Reino Unido, por exemplo) venha a ser coberta pelo custo da prestação dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, sem a previsão de precificar e cobrar pelo uso dos recursos hídricos, como bem público apropriado pelas concessionárias como insumo. Para o Brasil, tendo a França como referência, a opção clara é pelo reconhecimento de que muitas das externalidades positivas (benefícios), relacionadas aos serviços intervenientes com os recursos hídricos, não

⁹ Porto, M., *ob. citada*.

¹⁰ Vale lembrar que, teoricamente, o preço a ser pago pela utilização dos recursos naturais deve corresponder ao seu custo de oportunidade de uso social, valor este que não é trivial de ser estabelecido, variando entre bacias e regiões, entre diferentes usos e distintos usuários, assim como, temporalmente, de acordo com as disponibilidades e demandas.

¹¹ Porto, Mo. *ob. citada*.

¹² Porto, M. *ob. citada*.

são captadas somente pelo setor específico, mas são amplamente refletidas na esfera regional, exemplarmente no caso do tratamento de efluentes domésticos.

Com efeito, no caso brasileiro são reconhecidas as dificuldades do setor saneamento em arcar com seus próprios encargos (adução de água a distâncias crescentes, tratamento e distribuição; coleta, transporte e, ainda, tratamento de efluentes, submetidos a padrões cada vez mais restritivos de emissão). Parece pouco razoável, portanto, depositar expectativas de que ações mais abrangentes voltadas à melhoria da qualidade ambiental tenham custos recuperados somente mediante tarifas setoriais. De fato, assim sinalizam os resultados de avaliações contingentes feitas no país, em que a disposição a pagar se mostra sistematicamente menor para acréscimos tarifários sobre serviços já prestados, do que para financiar programas amplos de recuperação hídrica, com perspectivas de melhoria da qualidade do meio ambiente urbano e regional.

O campo de aplicação e a eficiência de instrumentos de gestão baseados em mecanismos tarifários guardam relação com as elasticidades preços-demandas. Com efeito, há patamares onde a redução de consumo não é mais obtida, na medida em que são atingidas as necessidades essenciais, podendo implicar em fuga de consumidores para outras formas de abastecimento. Por outro lado, as estruturas tarifárias devem ser fixadas de modo específico, para diferentes categorias de consumo (doméstico, comércio, indústria e agricultura), tornando sua administração um tanto mais complexa¹³.

Na seqüência, ainda como formas alternativas adotadas pelos instrumentos econômicos de gestão, os (iii) esquemas de subsídios constituem incentivos dispostos mediante redução de impostos, aportes de capital a fundo perdido, empréstimos a juros menores, caracterizando formas muito freqüentemente utilizadas para o controle da poluição. São eficientes no curto prazo, como medida de transição para iniciar o processo de controle da poluição, mas tendem rapidamente a perder sua eficácia¹⁴.

A falta de incentivo para a busca de eficiência é a maior crítica à utilização de subsídios. Outra crítica pertinente sublinha que recai sobre toda a sociedade – mediante os impostos e receitas gerais do Estado – o financiamento de atividades que podem alavancar aportes próprios, o que contraria os princípios do ‘poluidor pagador’ e ‘usuário pagador’.

Face às tais observações, deduz-se que os subsídios devem ser seletivos e temporários, por exemplo, para financiar pequenos estabelecimentos, de maneira a garantir condições de viabilidade e competitividade nos mercados.

Na perspectiva interna aos setores, nomeadamente para o saneamento básico, considerando objetivos de universalização dos serviços, uma das principais questões a ser enfrentada é o estabelecimento de esquemas adequados de subsídios, com destaque inicial para duas vertentes¹⁵:

- (i) inter-regional, a partir do reconhecimento de que existem escalas apropriadas e mais viáveis para a prestação dos serviços, sob o ponto de vista das dimensões do mercado comprador dos serviços, com reconhecidas dificuldades de pequenas localidades sustentarem sistemas autônomos. Todavia, de modo paradoxal, deve ser igualmente reconhecido que existem margens ponderáveis de ganhos em termos de viabilidade econômico-financeira, caso os custos envolvidos sejam regionalizados, em termos dos quadros de pessoal e das tecnologias de operação dos sistemas, sempre tendo a preocupação da manutenção de padrões de qualidade do produto (água potabilizada) e dos serviços. Com efeito, carece de sentido que pequenos sistemas sejam responsabilizados pela amortização de parte dos elevados custos administrativos de concessionários de grande porte; e,
- (ii) entre faixas de consumo (e de renda, por consequência) e categorias de usuários, quando é possível administrar subsídios cruzados, no limite das relações de elasticidades preço-demanda, com riscos de que usuários comerciais e industriais migrem para sistemas de abastecimento próprio (em geral, perfuração de poços para captação de águas subterrâneas), com repercussões negativas quanto à viabilidade do sistema como um todo.

Quanto aos subsídios inter-regionais, sem embargo da possibilidade de descentralização dos serviços, inclusive para operação à cargo de pequenas comunidades rurais, vale lembrar que persiste a

¹³ Porto, M. *ob. citada*.

¹⁴ Elevados investimentos, a fundo perdido, foram grandes propulsores do controle da poluição nos Estados Unidos, com aportes da ordem de US\$ 180 bilhões de recursos públicos e de algo como US\$ 250 bilhões da iniciativa privada.

¹⁵ Porto, M. *ob. citada*.

necessidade de um patamar importante de responsabilidades a cargo dos Governos, relacionado à assistência técnica, assim como, à regulação com vistas à garantia de padrões adequados de potabilidade hídrica, dados os aspectos de saúde pública envolvidos.

Estes subsídios podem ter sua origem justificada por variáveis ligadas à aspectos de saúde pública ou de externalidades ambientais, que se manifestam de modo diverso em cada região. Portanto, devem ser seletivos e dirigidos. Sendo assim, será lícito que o setor saneamento pleiteie pelo aporte de recursos (subsídios) externos ao seu contexto, sempre que investimentos de capital sejam justificados (em princípio, operação e manutenção devem sempre ser auto-sustentadas), caso do tratamento de esgotos, no qual cumpre reconhecer que as externalidades positivas acabam sendo capturadas amplamente na escala regional e não reservadamente pelo setor saneamento.

Em favor do estabelecimento de subsídios entre classes de consumo e categorias de usuários (subsídios cruzados), sabe-se que os extratos não atendidos pelos serviços de água, em geral, situam-se em pequenas localidades e em nichos de favelas e loteamentos irregulares de aglomerados e regiões metropolitanas, exigindo investimentos e custos de operação que dificilmente podem ser cobertos pela via de tarifas.

Ainda com relação à questão-chave dos subsídios, parece adequado que o seu estabelecimento seja antecedido de alguns cuidados regulatórios, de modo a definir a sua real necessidade e a evitar que gastos desnecessários (p. ex., custos regionais sobre-elevados de pequenos sistemas) sejam indevidamente sustentados.

Para concluir este tópico, os instrumentos econômicos podem assumir a conformação de (iv) licenças negociáveis. Para a aplicação dessa alternativa, determina-se qual é o maior nível de poluição que a bacia pode receber, sem que se alterem os padrões ambientais, de maneira a garantir que o objetivo de qualidade seja alcançado¹⁶.

A carga de poluente assim determinada é, então, dividida em ‘cotas’ de poluição que podem ser negociadas. Colocam-se à venda as cotas e se estabelece o respectivo ‘mercado’, devidamente regulado por um órgão gestor. Dependendo do valor da cota, pode valer a pena para o poluidor comprar um número maior de ‘licenças de emissão’, tratando seus efluentes com níveis mais baixos de remoção. Se o valor da cota for alto, possivelmente será menos oneroso tratar as descargas e adquirir menos cotas. Com objetivos de elevar os padrões de qualidade ambiental, é facultado ao órgão gestor entrar no mercado e comprar cotas, fazendo o preço subir e, assim, induzindo a níveis mais altos de tratamento.

Uma das vantagens dessa alternativa é a garantia de que os objetivos de qualidade almejados podem ser altos e serem gradativamente elevados. A desvantagem pode decorrer da fixação de um determinado patamar para a recuperação da bacia, mantendo-se estacionado. Ademais, há sempre o risco dos grandes empreendedores deterem todas as cotas, forçando os pequenos e médios empresários a sair da bacia. Foram identificados, também, problemas de escala espacial na alocação de ‘cotas’: as ‘cotas’ de montante tendem a ser mais caras do que as de jusante, onde a capacidade assimilativa é maior.

Outra vantagem está na flexibilidade, na redistribuição de responsabilidades, com benefícios ao sistema de gestão, e na melhor eficiência econômica. No entanto, são experiências muito recentes para respostas muito definitivas sobre sua eficiência.

1.4 – Mecanismos de Adesão Voluntária

Mais recentemente, a gestão ambiental vem conformando alternativas ao Comando e Controle (C&C) pela via descentralizada da circunscrição de espaços de atuação, acesso a fontes de recursos, barreiras não alfandegárias para restrições a mercados receptores de bens e serviços, disponíveis ao setor produtivo – privado ou estatal – somente se este obtiver certificações que visem à qualidade de processos e/ou às tecnologias de produção ambientalmente corretas, contemplando mecanismos para redução de suas externalidades, horizontal e verticalmente, na cadeia de processos produtivos (dentre outras variantes, destacam-se as normas das séries série ISO 9.000 e ISO 14.000)¹⁷.

As exigências de certificação partem do entendimento de que não tratar efluentes e racionalizar o uso de recursos naturais corresponde, em termos de competitividade dos mercados, a subsídios indiretos, na medida em que custos de produção não estariam sendo internalizados.

¹⁶ Porto, M., *ob. citada*.

¹⁷ Lobato da Costa, F. J. *ob. citada*.

Esta via tem demonstrado importante capacidade de espalhar os padrões ambientais exigidos nos principais mercados mundiais (notadamente, Europa e Estados Unidos) até os parques produtivos dos demais países, reunindo méritos de promover incentivos à modernização tecnológica e à redução de rejeitos, considerados como desperdícios dos processos produtivos¹⁸.

Por fim, é importante lembrar que existe um significativo ‘espaço livre’ para que se desenvolvam, de modo criativo, mecanismos de adesão voluntária contemplando requisitos de certificação, inclusive em áreas geográficas específicas, para fins de incentivar e induzir comportamentos, como via de acesso a recursos, por exemplo, para financiamento de ações em planos de bacias hidrográficas.

1.5 – A Transposição da Base Conceitual para a Lei Nacional das Águas

São estas as ‘famílias’ de instrumentos que propiciam, em termos objetivos, a gestão dos recursos hídricos, entendida como o conjunto de ações e atividades que ajustam mutuamente disponibilidades e demandas, proporcionam os padrões de qualidade hídrica adequados aos múltiplos usos, previnem e mitigam eventos hidrológicos críticos, naturais ou decorrentes de uso inadequado, articulam a inserção da água como fator de desenvolvimento regional e promovem a integração da gestão das águas com a do meio ambiente, isso tudo mediante modelos institucionais descentralizados e que contemplem a participação dos usuários e das comunidades.

Portanto, no que concerne aos conceitos subjacentes ao SINGRH, verifica-se que o “regime” brasileiro define um processo decisório de responsabilidades compartilhadas, segundo um modelo institucional descentralizado e participativo (**construção de consensos**). O poder regulatório do Estado permanece (e, de certa forma, é fortalecido) mediante a prerrogativa exclusiva de emissão de outorgas de direito e de fiscalização do uso de recursos hídricos (**Comando e Controle**). Aos comitês e respectivas agências de bacia hidrográfica (entidades operacionais, instituídas como secretarias executivas dos comitês) são reservadas, principalmente, a definição de planos de intervenções e a aprovação de valores para a cobrança pelo uso de recursos hídricos (precificação da água como recurso natural, ou seja, adoção de **instrumentos econômicos de gestão**), enquanto mecanismo de financiamento dos planos e sustentação do sistema de gerenciamento.

Constata-se, por conseguinte, que a legislação nacional abriga o leque de ‘famílias’ de instrumentos de gestão, tal como apresentadas em detalhe no tópico anterior, à exceção dos **mecanismos de adesão voluntária**, sobre os quais o Estado não dispõe de influência direta e mandatária, exatamente pela natureza individualizada das decisões dos diversos usuários.

Cumpra então indagar se, de fato, têm sido observados avanços objetivos e mensuráveis na gestão dos recursos hídricos do Brasil, no âmbito da União ou dos estados? Seria a sua necessária regulamentação suficiente para empreender aos desejados avanços reais e substantivos? Como explicar os atuais entraves e dificuldades na implementação do SINGRH?

Pois bem, a resposta tentativa que o presente artigo busca sistematizar contempla os seguintes fatores estruturais:

- os **descasamentos genéticos** com o substrato administrativo-legal regente do Aparelho de Estado do país;
- a recorrência e freqüente exacerbação da **cultura burocrática estatal**;
- **problemas de ênfase na estratégia institucional** majoritariamente adotada, pela União e em grande parte dos estados; e,
- **lacunas de regulamentação e deficiências na compreensão do substrato conceitual**.

Sem prejuízo de inúmeras e recorrentes dificuldades específicas (recursos e capacitação de entidades, diversidade de situações e características regionais, participação incipiente de segmentos da sociedade civil e de usuários, precariedade da base de informações para a tomada de decisão, dentre outras), os fatores estruturais listados, no seu conjunto e mesmo de forma isolada, contribuem para elevar os já significativos custos de transação requeridos para a implementação do Sistema, a ponto de tornar esse encargo quase inviável e esgarçar o cronograma previsto até horizontes indefinidos. Cada um dos fatores mencionados será abordado com maior detalhe, na seqüência.

¹⁸ Refere-se aos conceitos de *BATNERC – Best Available Technology Not Entailing Raised Costs*.

2. OS DESCASAMENTOS GENÉTICOS ENTRE A LEI NACIONAL DAS ÁGUAS E O SUBSTRATO ADMINISTRATIVO-LEGAL REGENTE DO APARELHO DE ESTADO NO BRASIL.

O Brasil está organizado na forma de uma República Federativa, composta por 26 (vinte e seis) estados, pelo Distrito Federal e cerca de cinco mil e seiscentos municípios. O marco legal regente dessa organização federativa é a Constituição de 1988, que redefiniu as relações entre os três níveis de Poder (União, estados e municípios), avançando de modo substantivo em termos de respeito à autonomia local. Cabe observar que as dimensões continentais do país recomendam níveis regionais de governo, cuja origem remonta à estratégia de colonização empregada pela Coroa Portuguesa, baseada na concessão de capitânias hereditárias, precursoras dos estados federados. Sob esse aspecto, é importante notar que a História Nacional foi frequentemente marcada por períodos nos quais preponderou a forte e centralizadora presença da União, de modo que a construção de um verdadeiro federalismo persiste como diretriz a ser efetivamente consolidada no presente.

Especificamente, no que concerne aos recursos hídricos, a Constituição estabelece as águas como bens públicos, de domínio da União ou dos estados federados, passíveis de utilização mediante a obtenção de outorgas de direitos de uso. A emissão de outorgas é prerrogativa exclusiva do Poder Público, conferindo ao utilizador simples direito de uso, sendo as águas inalienáveis. Não há dominialidade municipal dos corpos hídricos; por outro lado, serviços públicos que utilizam os recursos hídricos possuem distintas titularidades (poder de conceder autorização para a prestação de serviços públicos). A geração de energia hidrelétrica tem a União como Poder Concedente. Os municípios são titulares dos serviços de saneamento básico (água potável e esgotamento sanitário, além da coleta de lixo).

Essas observações são relevantes na medida em que a *governabilidade* e a *governança* relativas à gestão dos recursos hídricos guardam dependência decisiva do grau de cooperação entre os diferentes níveis de Governo (a bacia hidrográfica constitui território comum à União, aos estados e aos municípios), assim como entre os diversos setores usuários. Torna-se essencial, por consequência, assegurar a devida coordenação regulatória entre a gestão das águas e a da prestação de serviços, com atenção particular para o saneamento básico.

Sob essa ótica abrangente, é importante lembrar que o SINGRH tem como função social precípua a alocação das disponibilidades hídricas, em um contexto de negociação e compartilhamento de responsabilidades, tendo em vista os seus múltiplos usos. Deve-se abandonar a idéia de que seja possível conduzir a gestão de modo unilateral pelo Estado, subordinando os agentes utilizadores e os demais interesses sociais envolvidos:- as disponibilidades hídricas, em quantidade e em qualidade, resultam de um processo social, no qual o Estado é um dos atores, nem sempre o mais importante.

Como resposta a esse desafio da gestão compartilhada, a Lei Nacional nº 9.433/97 propõe uma formulação geral inovadora em termos da administração pública brasileira, reproduzida com muita similaridade nas legislações vigentes na grande maioria dos estados federados. No breve histórico da implementação do SINGRH, o que tem se verificado, de fato – mesmo na presença de vetores que, de modo recorrente, apontam para a centralização –, são ajustes desta formulação geral às especificidades e ao *background* institucional de cada estado/região. Caracteriza-se, assim, um “regime geral” da gestão das águas no Brasil, com a convergência na diversidade de “regimes específicos” (sublinhou-se), adequados às contingências regionais de um país continental.

Não se apresentam objeções conceituais à legislação. No entanto, enquanto o SINGRH encontra-se em plena implementação, com praticamente todos os estados detendo legislações de recursos hídricos correlatas à Lei Nacional, em termos práticos e operacionais, poucos são os avanços práticos substantivos, predominando uma ampla precariedade na efetiva aplicação dos instrumentos de gestão, inclusive da outorga, enquanto atribuição exclusiva e indelegável da União e dos estados federados.

Com efeito, no Brasil, poucos ousarão contestar os conceitos amplamente aceitos que foram estabelecidos por intermédio da Lei Nacional nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997:- gestão integrada e uso múltiplo das águas, articulação com o desenvolvimento regional e com o planejamento do uso do solo, gestão descentralizada e participativa, dentre outros. Há uma grande unanimidade sobre o instituto dos comitês de bacia hidrográfica, como espaço administrativo capaz de propiciar as necessárias condições de *governabilidade* e de *governança*.

Todavia, persiste uma distância ponderável entre os conceitos trazidos pela legislação e a sua efetiva aplicação no terreno prático, quando entram em questão os limites inerentes aos aparatos legal e administrativo, ou seja:- a rigor, é possível afirmar que a Lei Nacional das Águas – caracterizada, muito menos, como uma lei de organização institucional e, bem mais, como um diploma que contempla novos conceitos e diretrizes de políticas, rompendo paradigmas – não é plenamente aplicável à luz das reais possibilidades postas pela estrutura administrativa e legal vigente. Em outros termos, há evidentes descasamentos genéticos entre uma legislação conceitualmente avançada – a das Águas –, e uma estrutura legal e administrativa arcaica e contaminada por vícios burocráticos de origem – a do Aparelho de Estado do país.

Um bom exemplo da assertiva acima é conferido ao se analisar, com maior profundidade, as possibilidades de implementação da cobrança pelo uso da água, como um efetivo instrumento econômico de gestão descentralizada, ou seja, como mecanismo para a indução do comportamento dos usuários, mediante a precificação do recurso natural água. Na ausência de alternativa melhor, resta inscrever a cobrança pelo uso da água como tendo a natureza jurídica de uma “receita patrimonial do Estado”, estabelecida como “preço público”, por consequência, receita orçamentária e, a partir dessa classificação, sujeita a uma série de injunções e controles absolutamente desconformes com sua função conceitual precípua e sua plena aplicabilidade como instrumento descentralizado de gestão econômica.

2.1 – Os conceitos de Infra e Supra-estrutura Social

Para o bom entendimento do significado dos referidos descasamentos genéticos, parece importante resgatar alguns dos conceitos a que este mesmo autor recorreu em trabalho apresentado no Simpósio anterior da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), transcritos a seguir:

“Sob uma perspectiva marxista da História, a partir das necessidades essenciais dos grupos sociais humanos são estabelecidas relações cada vez mais complexas de produção e de consumo, que compõem o que Marx denominava de infra-estrutura social. Na medida em que estas relações se consolidam, inclusive quanto ao estabelecimento de grupos hegemônicos de poder, detentores dos bens de produção, a sociedade passa a engendrar mecanismos para a formalização de tais relações, constituindo a supra-estrutura social de instituições e de diplomas jurídico-legais, como forma sofisticada de legitimar a própria infra-estrutura social de produção que a engendrou.”

“É interessante notar que, uma vez estabelecida, a supra-estrutura legal e institucional passa a interferir e a condicionar as relações de produção e de consumo, dando início a um processo dialético de interação entre ambas essas esferas sociais. No âmbito da infra-estrutura a evolução se dá pela modernização dos processos produtivos, em nossos tempos, marcados por uma revolução científico-tecnológica sem precedentes na História. Não se trata de uma evolução exatamente linear, mas, certamente, o avanço pode ser caracterizado como contínuo.”

“Já no que tange à supra-estrutura, os avanços ocorrem em espasmos, obviamente em razão da necessidade de que as alterações legais e institucionais sejam formalizadas, em episódios políticos determinados, em termos da burocracia e dos rituais que a própria sociedade estabeleceu para a sua legitimação. São os casos de alterações constitucionais, adequações legais e, com especial interesse, da modernização institucional do Aparelho de Estado, aí incluídos os processos decisórios e as estruturas administrativas que, necessariamente, devem estar em coerência e respaldados pelos preceitos jurídicos e constitucionais vigentes.”

“Nesse processo dialético, verifica-se que, em certos períodos da História, a infra-estrutura social experimenta avanços significativos, notadamente nos conceitos que pautam as relações de produção e de consumo, enquanto a supra-estrutura formal e burocrática permanece temporariamente estática. Este descolamento relativo entre ambas acaba por resultar em pressões no sentido da modernização das instituições, de modo a permitir que o arcabouço formal da sociedade volte a responder às exigências postas pelas relações materiais concretas da produção e do consumo. Note-se que, em geral, são os avanços tecnológicos e suas repercussões sobre os processos produtivos que demandam ajustes na supra-estrutura formal e burocrática da sociedade. Em sua última instância, essa dinâmica dialética atinge e ajusta preceitos éticos e morais.”

“O entendimento desse processo parece oportuno para a análise das efetivas possibilidades de implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil. Com efeito, é visível que os conceitos que a moderna gestão do meio ambiente encerra são muito mais

ricos, complexos e abrangentes do que as possibilidades efetivas de gestão conferidas pelo aparato jurídico-legal vigente no país. Traduzindo em termos dos conceitos acima enunciados:- as relações materiais de apropriação (produção e consumo) dos recursos naturais, empreendidas pela sociedade humana, suscitam a atualidade da problemática ambiental, exigindo novas formas de enfrentamento, muitas das quais acabam sendo reduzidas, quando não, inviabilizadas, pela precariedade dos institutos administrativos e legais disponíveis.”

Dito em outros termos, a aplicabilidade dos avanços conceituais trazidos pela Lei Nacional nº 9.433/97, em grande medida, só será possível mediante a modernização do próprio Aparelho de Estado do Brasil, na direção de alternativas institucionais que contemplem formas de gestão compartilhada, público-privadas, a flexibilização da cultura burocrática estatal e ajustes na base legal, de modo a proporcionar e facilitar a operacionalidade dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos, preservando seus predicados e conceitos fundamentais, anteriormente descritos neste documento.

Sob essa perspectiva, a retomada da iniciativa de construção da História por setores progressistas encontra-se vinculada à exploração das sinergias potenciais trazidas pela Reforma do Aparelho do Estado, hoje, paradoxalmente, muito mais afeta a segmentos de centro-direita, do que à alas da esquerda, no mais das vezes, aprisionadas por interesses corporativos estatais, relacionados à remuneração, estabilidade funcional e à manutenção de estruturas que regem a “micro-física” do Poder, nos termos definidos por Michel Foucault.

2.2 – O casamento possível e as sinergias potenciais entre a Reforma do Aparelho de Estado e a Lei Nacional das Águas:- um jogo de ganha-ganha.

A Reforma do Aparelho de Estado foi consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 19 aprovada em 04 de junho de 1998, tendo como motivadores objetivos concomitantes de elevar a eficiência da máquina pública e conferir maior publicização às suas ações e decisões, no sentido de propiciar maior transparência e conhecimento ao público (foco no cliente-cidadão).

A matriz de ordenamento dessa Reforma estrutura-se, de um lado, a partir da identificação do que seriam as atividades exclusivas do Estado¹⁹ e quais poderiam ser classificadas como não-exclusivas²⁰, porém, onde o Poder Público deve manter determinada atuação. De outro lado, a matriz identifica formas de propriedade (estatal, pública não estatal e privada) e de administração (burocrática ou gerencial) de tais atividades. Decorrem dessa matriz as diretrizes de adequação do Aparelho de Estado no Brasil, que podem ser assim resumidas:

- manutenção da natureza estatal e da administração burocrática (carreira pública) para os órgãos encarregados da definição de políticas públicas;
- manutenção da natureza estatal e adoção de mecanismos de administração gerencial para os serviços exclusivos;
- criação de entidades de natureza pública não-estatal, administradas de modo gerencial, para serviços de interesse público não-exclusivos; e,
- privatização de atividades destinadas à produção para o mercado, dentre outras formas de “devolução à sociedade de funções que lhe são próprias e o Estado concentrou ao longo dos anos”.

As conseqüências dessa Reforma são importantes, notadamente na criação de:

- (i) **Agências Executivas e Regulatórias**, autarquias em regime especial, dotadas de autonomia gerencial e financeira, estabilidade de quadros dirigentes e independência decisória (como órgãos permanentes de Estado e não de governos episódicos);
- (ii) **Organizações Sociais Autônomas (OS)**, entidades civis de direito privado, com maior flexibilidade gerencial e operacional, inicialmente constituídas a partir de entidades públicas com limitações para desempenho competitivo devido a desvantagens em face de entidades privadas na oferta de serviços não-exclusivos;

¹⁹ As atividades exclusivas de Estado são compostas de seu núcleo estratégico (Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios, economia e moeda) e de serviços exclusivos (polícia, regulação, fiscalização, fomento e seguridade social básica).

²⁰ Inserem-se nessa categoria serviços não exclusivos (segmentos não básicos dos serviços de educação, saúde, pesquisa, atividades culturais e outras) e a produção para o mercado, mediante empresas estatais.

- (iii) **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**, entidades de direito privado, passíveis de credenciamento frente ao setor público para a oferta de serviços não-exclusivos (Lei Federal nº 9790/99, sancionada posteriormente à Emenda Constitucional nº 19).

Concebida no período anterior (1998), é interessante analisar as primeiras reações do governo presente (2003) face aos institutos criados pela Emenda Constitucional da Reforma e pelas leis ordinárias que a seguiram. Inicialmente, verificou-se forte resistência às agências reguladoras, em particular quanto a predados que deveriam ser considerados positivos, como a estabilidade de quadros dirigentes (questionava-se a impossibilidade de nomeação de seus pares), a autonomia decisória (que poderia “contrariar decisões políticas” do governo), além da consideração de que entidades de direito privado teriam necessariamente inspiração e viés neoliberal, casos das OSs e OSCIPs, às quais foram contrapostos os formatos tradicionais de autarquias e fundações públicas.

Com efeito, a Casa Civil da Presidência da República chegou a patrocinar um seminário sobre o tema (maio de 2003), como forma de legitimar suas resistências e promover as alterações desejadas. Contudo, as manifestações de especialistas caminharam em sentido oposto, reafirmando a propriedade da estabilidade institucional, de formas compartilhadas de gestão, dentre outras qualificações desejáveis ao Estado brasileiro, sem prejuízo de ajustes e aprimoramentos que decorreriam de aprendizados colhidos da própria implementação das reformas em questão.

Passado algum tempo, o que se observa, hoje, são tentativas de adequações marginais na estrutura das agências reguladoras, com particular ênfase no reforço (positivo) de canais de comunicação com os consumidores, porém, sem alterações substantivas na essência da concepção inicial. Igualmente, mesmo as maiores resistências e preconceitos quanto aos institutos das OSs e OSCIPs, radicalmente manifestadas por alguns políticos (caso extremo do novo governo paranaense), acabaram atenuadas, com manutenção de algumas das iniciativas de seus antecessores (caso exemplar do Paraná-Cidade, instituído como serviço social autônomo) ou, mesmo, com a criação de novas entidades baseadas nestas alternativas institucionais.

Em adição, como consequência das reconhecidas restrições fiscais que afetam o setor público no Brasil, a estabilidade do quadro institucional e o respeito a dispositivos contratuais vigentes passaram a ser fortemente demandadas por iniciativas politicamente muito valorizadas pelo atual governo, que buscam alavancar parcerias e investimentos privados, notadamente na implantação, recuperação e/ou modernização da infra-estrutura disponível no país, pela via das Parceiras Público-Privadas, as PPPs.

Mais especificamente no que concerne aos recursos hídricos, a convergência entre a Lei das Águas e institutos disponibilizados a partir da Reforma do Aparelho de Estado passou a ser certificada pelo advento da Lei Federal nº 10.881, de 11 de junho de 2004, que confirmou o Contrato de Gestão como instrumento para a delegação, pela ANA em favor de “entidades delegatárias”, de funções inerentes às agências de bacia hidrográfica. Dentre outros avanços importantes, a aplicação do Contrato de Gestão objetiva superar o mero acompanhamento de processos (procedimentos legais e administrativos empregados), conferindo foco na contratualização de objetivos e na aferição de resultados:- planos de trabalho, com metas e indicadores de desempenho devem constituir os parâmetros regentes da atuação das agências de bacia.

A análise da estrutura dos Contratos de Gestão, em muito similar à dos Termos de Parceria previstos pela Lei Federal nº 9790/99, permite constatar que eles superam os convênios tradicionais, com larga vantagem, sob a perspectiva de maior rigor no controle social sobre a efetividade e a eficácia da aplicação de recursos públicos, propiciando, por outro lado, maior flexibilidade executiva. Sob esse último aspecto, esses instrumentos aproximam-se dos contratos administrativos convencionais.

Face ao exposto, no contexto das mudanças introduzidas na administração pública brasileira, é importante notar que o SINGRH consubstancia a aplicabilidade da Reforma do Aparelho de Estado, o que pode ser atestado:

- (i) pela atuação do Ministério do Meio Ambiente e de sua Secretaria de Recursos Hídricos, integrantes do núcleo estratégico do Estado, na definição de políticas públicas respaldadas em deliberações do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, onde têm assentos representantes dos estados federados, de usuários e da sociedade civil;
- (ii) pela criação da Agência Nacional de Águas (ANA) nos moldes de uma autarquia em regime especial, com funções executivas (implementar o Sistema) e regulatórias (emitir outorgas e fiscalizar usos em corpos hídricos de domínio federal);

- (iii) pela adoção das alternativas de OSs ou OSCIPs na constituição de agências de bacias hidrográficas (que celebrarão Contratos de Gestão com o Poder Público), propiciando as desejadas flexibilidade e eficiência na execução de atividades não-exclusivas de Estado, notadamente quando se tratar de ações de cunho operacional (a implementação de planos de bacias hidrográficas, por exemplo).

Verifica-se que, para além de suas especificidades, as reformas do Aparelho de Estado e da Gestão das Águas têm por objetivo alcançar melhores condições de **governabilidade** (no sentido do desempenho do Aparelho de Estado) e de **governança** (na interação com a sociedade), mediante a adoção de um modelo institucional de maior transparência, com participação social e compartilhamento de responsabilidades, maiores integração e cooperação entre níveis de governo e com a sociedade civil, além da adoção de instrumentos de incentivo econômico.

3. A RECORRENCIA E FREQUENTE EXACERBAÇÃO DA CULTURA BUROCRÁTICA ESTATAL

Diferentemente de outras organizações, que experimentam processos de contínuas adaptações, a burocracia própria ao Aparelho Estatal vai progressivamente agudizando suas tensões e contradições, até beirar o imobilismo. Então, surge e ressurgue o sentimento de que é indispensável reformar profundamente a máquina estatal e se inicia um novo processo. Nesse campo, a experiência brasileira é marcada por duas características recorrentes: primeiro, apesar de orientadas por objetivos globais, as reformas invariavelmente tiveram resultados apenas parciais e tópicos, o que induz à recorrentes improvisações e soluções *ad hoc*; em segundo lugar, os processos reformistas obedecem a um movimento dialético de reforma e contra-reforma (sublinhou-se), quando a dinâmica modernizante é, pelo menos parcialmente, anulada por reações dos setores tradicionais que perderam poder político e burocrático²¹.

Com efeito, desde a primeira iniciativa, que remonta à regência de D. João VI, passando por seguidas tentativas a partir dos anos 30, quando cresce substancialmente a presença do Estado na economia e na sociedade brasileira, e marcadamente após a criação do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP), foram destacados objetivos de modernização de processos administrativos e estabelecimento de uma meritocracia no serviço público. No entanto, a *práxis* política rapidamente frustrava essas ilusões, utilizando com largueza o empreguismo e o favorecimento como ferramentas de cooptação²².

Durante a década de 1950, o DASP continuou sofrendo sucessivas frustrações, sempre com resultados bastante modestos em suas iniciativas. Impacto relevante pôde ser observado a partir da estratégia de ampliar a autonomia financeira e operacional de organizações públicas que atuassem em setores considerados estrategicamente prioritários. Assim, pagando salários generosos e operando com grande flexibilidade, as autarquias, empresas de economia mista e fundações logo atraíram uma elite intelectual e emprestaram ao Estado uma agilidade que a máquina administrativa tradicional não era capaz de promover. Frente à tais facilidades, verificou-se a proliferação extrema dessas modalidades de organização, até que fossem observados crescentes abusos e demandados novos controles, acrescidos àqueles que vigiam sobre a administração tradicional. Esse “processo evolutivo”, sem dúvidas, contribuiu para que nunca se promovesse, efetivamente, rupturas culturais importantes na gestão do Estado brasileiro, consagrando o velho adágio de que “as coisas devem mudar para que possam continuar as mesmas”²³.

Ao longo da vigência do regime militar, as intenções de reforma da máquina pública foram consubstanciadas pelo Decreto-Lei nº 200/67, que introduziu o conceito do Estado como um conjunto de sistemas. Segundo Belmiro Jobim Castor, “é fora de dúvida que, em determinados aspectos, houve avanços consideráveis, especialmente na delegação interna de poderes e na descentralização de alçadas de decisão”. Todavia, permaneceram concepções que continuaram a comandar os procedimentos burocráticos do governo. Em outras palavras, “o DL nº 200/67 cumpriu uma função marcadamente estrutural, pois boa parte das políticas previstas para a modernização de processos não saiu do papel”.

Já durante o governo Figueiredo, o Ministro Extraordinário da Desburocratização, Hélio Beltrão, adotou uma abordagem inovadora, concentrando esforços em simplificar a vida dos cidadãos e das empresas,

²¹ Castor, Belmiro Valverde Jobim, *O Brasil Não é Para Amadores: Estado, Governo e Burocracia na Terra do Jeitinho*, IBQP-PR, Curitiba, 2000.

²² Castor, B. *ob. citada*.

²³ Castor, B. *ob.citada*.

mediante a supressão de centenas de exigências documentais. Não obstante alguns dos avanços terem se consolidado, boa parte das iniciativas foi paulatinamente anulada pela resistência de burocratas que haviam experimentado perda de seu poder, relacionado às liturgias cartoriais da administração pública do país.

Voltando, enfim, ao contexto atual, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (MARE), uma vez mais retomou o processo, buscando introduzir o viés “gerencial”, em contraposição aos modelos de administração patrimonialista e burocrática, até então dominantes. Como já exposto, pretendeu-se valorizar o chamado “núcleo estratégico” do Estado, reforçar funções regulatórias, especializar estruturas com funções exclusivas e transferir atividades não-exclusivas para entidades “públicas não-estatais”, além da desestatização de segmentos produtivos que haviam sido gradativamente incorporados ao Poder Público.

Contudo, passados pouco mais de sete anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, já se verificam sinais da repetição de episódios anteriores, marcados pela contraposição entre duas forças antagônicas: “de um lado, uma burocracia formalista, ritualista, centralista, ineficaz e infensa à modernização do Aparelho de Estado, aliada a interesses e concepções retrógradas e conservadoras; e, de outro, as correntes modernizantes da burocracia, apoiadas por seus próprios aliados políticos e empresariais, lutando para mudar e inovar”.

É interessante observar que o embate entre os dois sistemas de forças costuma ser de natureza ciclotímica, uma vez que, em determinados períodos, revela-se a incapacidade da burocracia tradicional e centralizadora em responder às demandas do sistema produtivo (ou da *infra-estrutura social*, utilizando o conceito marxista), levando o Estado a uma situação de catatonia. A reação a essa paralisia engendra recorrentes tentativas de reformas, caracterizadas por movimentos de maior flexibilização e autonomia que, quando exacerbadas e oportunizadas para a obtenção de desvios e privilégios, em episódios isolados ou de maior abrangência, propiciam o renascimento glorioso e salvador do poder e do prestígio da burocracia tradicional, “na fogueira do *ethos moralizante*”²⁴.

O que interessa ao presente artigo é que, não obstante os ganhos e sinergias potenciais entre a Lei das Águas e a Reforma do Aparelho de Estado, ressurgem forças conservadoras, ainda que revestidas de falsas posições à esquerda (com reiterados discursos contrários aos ‘pecados’ da privatização e ao desmonte do setor público), que se manifestam, dentre outras formas:

- pelo cerco gradativo à autonomia gerencial e financeira das agências reguladoras, seja mediante o contingenciamento orçamentário ou pela crescente exigência da reprodução de procedimentos burocráticos próprios à administração pública direta; e,
- por iguais demandas sobre entidades de direito privado (associações civis e fundações, qualificadas como OSs ou OSCIPs) que venham a celebrar parcerias com o Estado, interferindo na flexibilização de seus procedimentos internos de contratação de pessoal e de licitação de bens, serviços e obras.

Busca-se, desse modo, retomar o poder burocrático pautado pelo excesso de controles e pela ausência de qualquer consideração com os custos sociais deles derivados. Em sua expressão burocrática, reabilita-se o controle de processos, passo a passo (carimbo a carimbo), com pouca ou nenhuma atenção aos resultados e objetivos finais, se atingidos ou não. Nessa mesma direção concorrem manifestações em contraposição aos novos formatos institucionais disponibilizados pela Reforma (OSs e OSCIPs), cujas justificativas visam, essencialmente, a adoção de autarquias estatais como única e legítima solução para a figura das agências de bacia, em nome da moralidade e dos controles públicos, quando não, com suporte em preceitos ideológicos avessos aos chamados “resquícios neoliberais”.

Caracteriza-se, assim, um movimento de contra-reforma, com potencial de reverter alguns dos avanços propiciados pela Emenda Constitucional nº 19 e reduzir, por consequência do referido descasamento genético com o Estado tradicional, a própria aplicabilidade da Lei Nacional nº 9.433/97. O viés conservador desse movimento, sem dúvidas, pode comprometer a construção de alternativas institucionais de gestão compartilhada, essenciais à aplicação efetiva de alguns dos mecanismos detalhados anteriormente, notadamente nas esferas da construção de consensos e dos instrumentos econômicos de gestão.

Por óbvio que existe uma relação direta e inquestionável entre a disposição a pagar pelo uso da água e a maior ou menor descentralização dos arranjos institucionais que serão aplicados ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Alternativas centradas em órgãos estatais, sem a transparência e a delegação de funções executivas aos próprios usuários pagadores, tendem a afastar segmentos importantes e

²⁴ Castor, B. *ob. citada*.

reduzir a disponibilidade de contribuição aos planos de bacia. Igualmente, tornar os comitês apenas figuras decorativas, como espaços para referendar decisões políticas previamente tomadas pelos governos de plantão, também afeta a credibilidade do Sistema de Gestão.

Em outras palavras, de um lado, não se deve contrapor os novos institutos do Sistema de Gestão aos governos estabelecidos:- os comitês não são ONG's que devam ser aparelhadas para fins de crítica às instituições, mas espaços para uma gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade. Por outro lado, não cabe aprisionar o Sistema de Gestão no contexto de modelos tecnocráticos:- os comitês e agências de bacia constituem espaços institucionais abertos à participação e à dinâmica social, não se limitando a meros apêndices do Aparelho de Estado, que possam (ou devam) ser submetidos por controles, métodos e práticas tradicionais da administração pública, sabidamente impróprios ao trato dos problemas complexos que se quer enfrentar²⁵.

4. PROBLEMAS DE ÊNFASE NA ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL ADOTADA, PELA UNIÃO E EM GRANDE PARTE DOS ESTADOS

Outro conjunto de dificuldades recorrentes na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, reproduzido em boa parte dos sistemas estaduais correlatos, refere-se a problemas de ênfase na estratégia institucional adotada.

Com efeito, pode-se afirmar que a maior parte dos sistemas em implantação centrou esforços na instalação de comitês de bacia, federais ou estaduais, na crença de que a mera participação de segmentos da sociedade civil organizada seria suficiente para assegurar a dinâmica e os resultados pretendidos, assim como, que os usuários teriam atitudes convergentes com as metas e objetivos dispostos (de modo voluntário ou submetidos por pressões dos colegiados sociais), inclusive frente à cobrança pelo uso da água, sempre mediante consensos construídos nessas instâncias colegiadas.

A par de uma dose excessiva de voluntarismo, posições assim – ora um tanto ingênuas, ora contaminadas por expectativas de aparelhamento dos comitês via militâncias partidárias e/ou lideranças sociais –, têm se mostrado inócuas quando se questiona sobre avanços objetivos e mensuráveis em termos de melhoria das disponibilidades hídricas e de viabilização dos investimentos que são reclamados para tanto.

O fato, é que as contínuas e intermináveis reuniões de comitês, sem pautas concretas, sem demandas organizadas por planos de bacia ancorados em fontes viáveis de financiamento, sem avanços na implementação dos instrumentos de gestão previstos pela Lei Nacional nº. 9.433/97, por vezes, desprovidos de simples cadastros de usuários (quem são os agentes que efetivamente interferem nos corpos hídricos?), condizem ao potencial esvaziamento do Sistema, à freqüentes faltas de quorum e ao distanciamento e descrédito de agentes estratégicos fundamentais, afastados em razão dos elevadíssimos “custos de transação” demandados para que avanços objetivos sejam efetivamente alcançados em relação à gestão dos recursos hídricos.

Com efeito, há no país comitês que operam desde o final da década de 1980, contudo, sem viabilizar aportes significativos nas bacias hidrográficas onde atuam, salvo ações pontuais, programas de educação ambiental e outras pequenas medidas de cunho corretivo, sempre muito distantes das expectativas requeridas por quadros de comprometido das disponibilidades hídricas do país.

Em acréscimo aos elevados “custos de transação” revelados pelo Sistema, pode-se antever prováveis dificuldades na obtenção de consensos quando estiver em pauta o debate concreto sobre as prioridades de planos de bacia, na medida em que os universos e as referências que orientam os processos decisórios dos diferentes atores são bastante distintos:- de um lado, preocupações em como internalizar externalidades ambientais nas matrizes de custos de produção; de outro, a definição de metas de qualidade para o meio ambiente, que sempre deveriam estar pautadas por condições viáveis de financiamento, no montante e nos prazos requeridos.

Reforçando traços caricaturais da estratégia institucional majoritariamente adotada para a montagem do Sistema, parece pouco factível que convergências sejam obtidas mediante a prévia classificação da maioria dos usuários como “os culpados”, e da eleição de representantes de organizações da sociedade civil, somados ao Ministério Público e a técnicos de órgãos estatais de meio ambiente e recursos hídricos, como os

²⁵ Lobato da Costa, Francisco J., *Estratégias para a Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial*, BIRD, Brasília, abril/2003.

algozes encarregados de puni-los, através da imputação da cobrança pelo uso da água. Nessa linha, jamais a cobrança assumirá o papel de efetivo instrumento econômico de gestão; ao contrário, será reduzida à condição de um mero imposto, rebaixada ao patamar de mais um mecanismo de Comando e Controle.

Uma estratégia alternativa, que chegou a se mostrar promissora no Paraná, com “custos de transação” bem mais atenuados, baseava-se na interlocução direta com os usuários, na tentativa de contratualização de objetivos, consubstanciados por acordos pragmáticos sobre metas a serem atingidas e patamares de investimento, com os correspondentes valores de cobrança pelo uso da água. Essa alternativa apresentava rebatimentos sobre os arranjos institucionais exigidos pelo Sistema de Gestão, prevendo que associações de usuários de recursos hídricos ou, alternativamente, consórcios intermunicipais, assumissem as funções inerentes às agências de bacias hidrográficas.

Antes de representar a “entrega de funções às raposas, privatizando as águas”, a estratégia adotada revestiu-se de pragmatismo econômico e pautou-se pela base conceitual que deveria orientar a implementação da cobrança pelo uso da água, como efetivo instrumento econômico de gestão. Demais disso, há antecedentes que revelam a sua consistência, como atesta o histórico da atuação do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (SP), aberto à associação de usuários privados e, assim sendo, servindo como uma das referências na concepção do modelo paranaense. De fato, a capacidade do Consórcio de obter arrecadação voluntária de seus associados, não obstante a completa ausência de imposição legal, chegou a superar, em determinados períodos, as expectativas de receitas via cobrança pelo uso da água.

Afastadas as resistências ideológicas prévias, em termos objetivos, nada impede que a referida contratualização com os usuários, incentivados a se organizarem institucionalmente, seja acompanhada de transparência e publicização das metas e objetivos contratados, além da abertura à vigilância social e à incorporação de interesses de terceiros, notadamente em relação aos contingentes de baixa renda que possam ser afetados pelos planos de bacia e às legítimas preocupações com a qualidade do meio ambiente.

Outra crítica que pode ser feita a propósito da estratégia institucional predominante no país refere-se ao impulso atávico, sempre recorrente na formação político-institucional brasileira, de desconcentrar decisões e, na verdade, não descentralizá-las efetivamente. Opera-se mediante instâncias regionalizadas, todavia, remanescendo os núcleos decisórios junto à União, o que revela uma baixa compreensão do significado e conseqüências do princípio da subsidiariedade. Com efeito, parece que os passos locais só podem ser dados sob o aval do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), quando todos poderiam avançar mediante soluções específicas, desde que não violassem os contornos gerais do SINGRH e não afetassem terceiros.

Os atores seguem “olhando para o alto”, disputando todos os espaços que compõem o Sistema Nacional (sublinhou-se), reivindicando assentos no CNRH, quando deveriam pleitear a especificação das pautas de atuação. Em outros termos, a presença majoritária da União no CNRH deveria ter, como contrapartida, a limitação de seus encargos à definição de diretrizes e políticas gerais, sem interferência nas instâncias regionais de decisão (comitês e conselhos estaduais), salvo para conferir facilidades (apoio de linhas de crédito, troca de informações e experiências, subsídios a problemas prioritários) à execução local.

Riscos de privilegiar estratégias de desconcentração, em substituição retórica à efetiva descentralização decisória, podem ser observados na própria metodologia de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, quando são construídas instâncias de consulta paralelas à estrutura institucional que consta da Lei nº. 9.433/97, constituindo um processo decisório que não se articula (e por isso, enfraquece) o SINGRH, abrindo espaço para que entidades federais passem a circunscrever alternativas de equacionamento de problemas com características tipicamente locais.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PLNRH) deveria ter ênfase em aspectos estratégicos, com abordagens sobre a inserção do país nos contextos global (vantagens comparativas; demandas das exportações nacionais no mercado globalizado e temas similares) e macro-regional da América do Sul (bacias transfronteiriças e conflitos potenciais com países vizinhos), além de visar às interfaces setoriais relevantes, notadamente, a geração de energia, saneamento básico, produção agropecuária (irrigação) e industrial. Sabe-se que esses setores, ademais de possuírem maior dimensão e densidade institucional do que o segmento dos recursos hídricos (com organização e dimensão financeira ainda incipientes), são responsáveis por cerca de 95% das inversões que afetam as disponibilidades hídricas, não obstante a competência da ANA e órgãos estaduais correspondentes em emitir outorgas de direitos de uso da água.

Todavia, persiste uma grande lacuna quanto a estes temas estratégicos e próprios a um Plano Nacional (sublinhou-se).

De fato, ao descer ao detalhe de diagnósticos regionais, o PLNRH insere a União em debates locais e invade temas e decisões que deveriam - segundo o princípio da subsidiariedade - ser efetuadas "nas pontas" do Sistema de Gestão, sem necessidade de "subir" às instâncias superiores. Desconcentra-se o debate em consultas regionais comandadas pelo governo federal, sem efetivamente descentralizar. Como possível resultado, tende-se a confirmar os vícios atávicos da sociedade brasileira de delegar as responsabilidades pela solução de todas as mazelas ao Orçamento Geral da União (OGU):- o PLNRH resolverá todos os problemas. Desestimula-se, assim, a alavancagem de capacidades locais endógenas (otimização da arrecadação local da cobrança e auto-sustentação dos planos de bacia).

Ressalta-se, assim, a "alegoria" (no conceito gramsciano) de um processo participativo que pode assumir um viés de cunho voluntarista, novamente na crença de que a sabedoria inerente à consultas populares seja suficiente para dar consistência ao processo. Descaracteriza-se, com tal procedimento metodológico, a essencial principal e estruturante do SINGRH, que seria a institucionalização de instâncias decisórias locais autônomas, sempre que os problemas pudessem ter solução na própria bacia hidrográfica em que atuam comitês e respectivas agências.

Como caminho alternativo, as entidades federais que detém responsabilidades na implementação do SINGRH – nomeadamente, SRH e ANA – deveriam, claramente, fomentar e aperfeiçoar mecanismos de articulação e cooperação com as unidades da federação (secretarias estaduais e entidades gestoras), fortalecendo diretrizes de efetiva descentralização. Adicionalmente, parece fundamental promover formas de inserção real dos municípios nas estratégias de gestão, uma vez que variáveis decisivas encontram-se sob a sua competência (legislação de uso e ocupação do solo, titularidade de serviços de saneamento, intervenções de drenagem, disposição de resíduos sólidos, dentre outras).

5. LACUNAS DE REGULAMENTAÇÃO E DEFICIÊNCIAS NA COMPREENSÃO DO SUBSTRATO CONCEITUAL

Por fim, como último conjunto dos fatores estruturais propostos pelo presente documento, há que se considerar a existência de lacunas na regulamentação da legislação vigente e deficiências na compreensão do substrato conceitual que deve orientar o seu preenchimento. Como já mencionado, isso tudo sem desconsiderar inúmeras e recorrentes dificuldades específicas (recursos e capacitação de entidades, diversidade de situações e características regionais, participação incipiente de segmentos da sociedade civil e de usuários, precariedade da base de informações para a tomada de decisão, dentre outras).

As referidas lacunas de regulamentação, que afetam a aplicabilidade da Lei nº. 9.433/97, não se limitam àquelas da legislação específica aos recursos hídricos. Dada a importância das interfaces setoriais, é possível afirmar que a chamada 'longa transição', experimentada pelo setor saneamento após a depleção do PLANSA, que se expressa pela ausência de uma clara política institucional que oriente as ações desse setor, rebate negativamente sobre a gestão dos recursos hídricos, notadamente no que concerne às inversões destinadas ao tratamento de esgotos sanitários e, mesmo, às largas margens para a melhoria potencial nos padrões de eficiência operacional em sistemas de abastecimento de água, nos quais persistem perdas físicas muito elevadas.

Nessa perspectiva, é importante não confundir as competências e atribuições do setor de recursos hídricos (os domínios dos corpos hídricos são da União e dos estados) com a oferta de serviços de saneamento (a titularidade dos serviços é municipal). Entram aqui, em consideração, graves deficiências na compreensão do substrato conceitual em jogo, muitas vezes invocado de forma maniqueísta, para se confunda o instrumento da cobrança pelo uso da água com as tarifas de prestação de serviços de abastecimento, como se o primeiro inviabilizasse a concessão de subsídios tarifários à famílias de baixa renda, ou implicasse no 'pecado' da privatização dos recursos hídricos.

De fato, a gestão das águas (enquanto recurso natural) não se confunde com a regulação dos setores usuários, mas com ela deve se articular (mediante uma adequada coordenação regulatória). Sob esse enfoque, a natureza pública ou privada de prestadores de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos deve sempre interessar a gestão dos recursos hídricos a partir da consideração dos padrões de eficiência na utilização do recurso natural água, seja em termos dos volumes captados e das perdas físicas nos sistemas de distribuição, seja no grau de remoção das cargas poluidoras. É perfeitamente possível, portanto, que um

operador privado eventualmente atue, sob a perspectiva da gestão ambiental, de modo mais próximo ao interesse público, do que uma companhia estatal. A área de recursos hídricos não detém - e não deve deter - instrumentos de interferência sobre questões que são intrínsecas aos setores usuários (estrutura tarifária da prestação de serviços, por exemplo), contudo, deve desenvolver articulações que lhe permitam considerar as interfaces e as externalidades ambientais dos setores usuários.

Para evitar análises extensivas sobre as lacunas de regulamentação da legislação de recursos hídricos – sem qualquer demérito à atuação continuada das câmaras temáticas do CNRH e às suas propostas de resolução, que, em parte, constituem formas de completar as lacunas existentes –, parece razoável pensar em um esforço concentrado, patrocinado pela SRH e tecnicamente apoiado pela ANA, que contemple o conjunto das demandas e propicie sua articulação no conjunto (o que não é trivial), de modo que novos patamares sejam mais rapidamente alcançados e nova dinâmica seja impressa ao Sistema.

6. REFERÊNCIAS PRÁTICAS, CONCLUSÕES E POSSÍVEIS ENCAMINHAMENTOS.

Para concluir o presente artigo, resta investigar se existem evidências concretas das dificuldades apontadas na implementação do SINGRH, tal como delineado pela Lei Nacional nº. 9.433/97. A abordagem dos casos práticos que seguem, permite extrair algumas conclusões e delinear possíveis encaminhamentos.

➤ *Bacia do Paraíba do Sul e AGEVAP*

A principal vertente de investigação, naturalmente, deve basear-se na bacia do rio Paraíba do Sul, na qual se observam os maiores avanços relativos ao modelo institucional, uma vez que desde setembro de 2004 a Associação Pró-Paraíba do Sul – entidade civil de direito privado, sem fins econômicos – foi alçada à condição de agência da bacia (AGEVAP), após ter celebrado com a ANA o competente Contrato de Gestão, designado como instrumento para tanto pela Lei Federal nº. 10.881/04.

Não obstante as esperanças e expectativas depositadas nessa iniciativa, a notícia mais recente (15/agosto/05) dá conta de que o profissional selecionado para presidir a AGEVAP pediu demissão. Salvo melhor juízo, com suporte no conhecimento relativo de suas dificuldades, relatadas em diferentes eventos, pode-se especular que dentre as possíveis razões para o seu afastamento estejam incluídas:

(i) o excesso de controles sobre os processos administrativos e gerenciais da AGEVAP

Com efeito, além da comissão de acompanhamento, prevista em cláusula específica do próprio Contrato de Gestão, que abre espaço para que o comitê da bacia (CEIVAP) supervisione as ações e atividades de sua secretaria executiva (assim definido o papel das agências de bacia), os controles de processos eram cercados pelas rígidas normas determinadas pela Procuradoria Jurídica da ANA, em tudo reprodutora dos disciplinamentos aplicáveis à administração federal. Demais disso, a AGEVAP experimentava as demandas da instância de controle interno do Ministério do Meio Ambiente (MMA), à qual deve-se acrescentar o Tribunal de Contas da União.

Tudo isso aplicável a uma entidade civil de direito privado! Pergunta-se: qual o custo social e que benefícios são esperados dessa tremenda sobreposição de controles?

(ii) restrições orçamentárias derivadas do patamar de 7,5% para despesas de implantação e custeio administrativo (Lei nº. 9.433/97, art. 22, §1º)

Não resta dúvida que, face à sua dimensão e inserção no contexto nacional, a bacia do rio Paraíba do Sul deve inscrever-se como uma das que detém maior arrecadação potencial de recursos via cobrança pelo uso da água. No entanto, considerando a atual expectativa de receita anual, da ordem de R\$ 12 milhões, as disponibilidades da AGEVAP se aproximam de R\$ 900 mil a cada ano. Considerados os gastos com sede, despesas gerais, quadro mínimo de pessoal e encargos trabalhistas, o orçamento disponível revela-se uma camisa de força. Mais ainda se esforços tiverem que ser desprendidos para atender a todas as exigências de procedimentos burocráticos, reclamadas pelas instâncias sobrepostas anteriormente referidas.

Em tudo a AGEVAP parece enclausurada num beco sem saída. O Sistema encontra-se virtualmente próximo à catatonia. Não se pode imaginar redução adicional de custos fixos, para liberar aportes às atividades fins da Agência:- estudos, planos, projetos e inversões aplicadas em favor das disponibilidades hídricas.

Resta, então, pensar na possibilidade de elevação das receitas, o que demandaria, sob uma perspectiva otimizada, majoração dos preços unitários da cobrança, simultaneamente à ampliação do

cadastro dos usuários pagadores. Contudo, parece improvável que os atuais pagantes admitam elevar os preços, quando o modelo institucional sinaliza a reprodução de todas as mazelas que caracterizam negativamente a ineficiência do setor público.

Para os defensores de sobre-controles, seria importante que vislumbassem o dano que suas convicções burocráticas remetem ao Sistema.

(iii) exigências de procedimentos administrativos próprios à administração pública

É absurdo, mais exigiu-se da AGEVAP, entidade civil de direito privado, que a contratação de não mais do que cinco a seis funcionários fosse feita mediante procedimento similar a concurso público (sic!). O fato é auto-explicativo e revela notável convergência com a descrição do que foi conceituado por Belmiro Jobim Castor como “as forças da contra-reforma”.

Em nada tais exigências concorrem em favor do interesse público, uma vez que, concretamente, os objetivos que regeram todos os esforços de criação da AGEVAP não estão sendo atingidos, embora há quem ache que “os procedimentos estejam seguindo os padrões burocráticos estabelecidos”.

(iv) limites de remuneração aos quadros dirigentes da AGEVAP

Aparentemente em coerência com os limites de orçamento, outra dificuldade na estruturação da AGEVAP decorre da imposição de tetos à remuneração de seus dirigentes, pautados pelos salários vigentes na administração federal, o que em nada é razoável. Não parece inteligente transpor a uma entidade civil de direito privado todas as históricas limitações estruturais e fiscais que são, em última instância, as determinantes do patamar possível de salários de órgãos públicos federais. Literalmente, a AGEVAP não tem nada a ver com isso.

Por outro lado, quadros de excelência, recrutados junto ao mercado, poderiam em muito contribuir para que a Agência superasse os atuais entraves, tanto pela credibilidade que seria incorporada à AGEVAP, quanto pelo desempenho diferenciado que rebateria positivamente na disposição dos usuários em participar e contribuir para o Sistema.

➤ *Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo*

Para além do caso Paraíba do Sul, outras situações poderiam ser invocadas, como a estagnação dos avanços em São Paulo, onde se destaca a dificuldade, quase decana (já se vão sete anos de tramitação), de aprovação da lei específica da cobrança junto ao Legislativo Paulista. Em São Paulo, também se materializam problemas de ênfase na estratégia e no modelo institucional estabelecido. Os comitês de bacias hidrográficas, já instalados em todas as unidades de planejamento e gestão, são paritariamente compostos por terços do Estado, dos municípios e da chamada sociedade civil.

No que concerne a este último segmento, no modelo paulista os usuários de recursos hídricos, principais contribuintes do Sistema, confundem-se em meio à representação de organizações ambientalistas, entidades profissionais, de classe, de ensino e de pesquisa, com as quais dividem um terço dos assentos no Conselho Estadual, nos comitês e, igualmente, nos conselhos de administração das agências de bacia, definidas no formato de fundações de direito privado.

Assim, salvo melhor juízo, pode-se debitar ao modelo institucional a redução verificada no vigor e na velocidade inicialmente demonstrada por São Paulo na implementação de seu Sistema, muito provavelmente em razão das restrições do setor industrial – capitaneado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) –, e bem assim, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), atribuindo-se a ambos estes setores as ponderáveis resistências para a aprovação da legislação que regulamenta a cobrança pelo uso de recursos hídricos, em tramitação desde 1998, mesmo à custa de sucessivas versões, acordos e substitutivos.

➤ *O caso emblemático do Paraná*

Segundo as referências já mencionadas sobre o caso paranaense, para atestar que existem relações diretas entre os modelos institucionais de gestão e a disposição de adesão e contribuição financeira dos usuários ao Sistema, basta analisar a tabela de valores unitários da cobrança pelo uso da água, apresentada a seguir.

Os preços foram exaustivamente negociados com os potenciais contribuintes, prevendo, inclusive, a cobrança por usos consuntivos do setor elétrico (reversão de bacias). Os valores unitários, bem mais elevados

do que os vigentes no Paraíba do Sul, foram aprovados por unanimidade pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, incluídos os votos dos usuários nele representados, como referência para deliberações regionais dos comitês paranaenses, o que atesta a atratividade do modelo institucional proposto e a reação positiva dos potenciais pagadores, em termos da correspondente majoração de seus futuros aportes aos planos de bacia.

TABELA DE VALORES UNITÁRIOS DE REFERÊNCIA (em R\$ - set. 2001)

Usos		Setores Usuários				
		Doméstico	Urbano não-industrial	Industrial e Mineração	Geração Hidrelétrica	Agropecuária
Captações Derivações Extrações (R\$/m ³)	Volume Captado	0,010	0,050	0,080		Isento
	Volume Consumido	0,020	0,100	0,150		Isento
	Volume Derivado	-	-	-	0,002	Isento
	Volume Extraído	0,020	0,100	0,150		isento
Lançamentos (R\$/kg)	DBO	0,100	0,250	0,300		
	Sólidos Suspensos	0,150	0,350	0,450		
	Diferença DQO - DBO	0,200	0,500	0,600		

Lamentavelmente, as expectativas resultantes dos avanços que se observavam no estado foram radicalmente abortadas e o Paraná, hoje virtualmente paralisado no campo dos recursos hídricos, abriga “o modelo que poderia ter sido”.

➤ *A referência do Ceará como a alternativa mais exitosa do país*

Remanesce o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Ceará como a referência mais exitosa do país, desde 1996, sempre mediante as marcas da continuidade e de seguidos aperfeiçoamentos, pautados pela atenção às características regionais do semi-árido e pela adequação ao aparato institucional do estado, sem a expectativa de reproduzir, a qualquer custo, disposições gerais da Lei Nacional nº. 9.433/97.

Com efeito, antes de conferir ênfase em formatos institucionais genéricos, o Ceará orientou esforços no sentido da administração de estoques de água reservados em açudes, dada a escassez decorrente da sazonalidade plurianual das precipitações e da elevada evapotranspiração presentes no semi-árido. A alocação de água para usos múltiplos tem sido respaldada em decisões socialmente negociadas em colegiados de usuários (associações de utilizadores dos açudes, principalmente), tendo como suporte à decisão o traçado de curvas-chave (relações cota-volume) que oferecem projeções e estimativas relativamente confiáveis para as disponibilidades, em horizontes de curto e médio prazos.

A alocação é proporcionada pelo transporte de água bruta a longas distâncias, vencendo os limites das bacias hidrográficas rumo aos maiores centros de demanda, em especial para a Região Metropolitana de Fortaleza, onde se concentram as grandes necessidades de consumo industrial e doméstico. Os custos do Sistema são cobertos mediante a tarifação dos serviços de reservação, transporte e distribuição de água não potabilizada aos usuários industriais e à concessionária de saneamento, com larga diferenciação entre preços unitários, caracterizando subsídio cruzado em favor do abastecimento doméstico²⁶.

Em termos institucionais, o modelo é baseado na atuação de uma agência estatal única – a Companhia de Gerenciamento de Recursos Hídricos (COGERH) –, com ação sobre todo o território estadual, na medida em que opera para além das bacias hidrográficas mediante a interligação de sistemas de açudes e adutoras, com demandas relativas à sua manutenção e operação. Permanecem com a Secretaria de Recursos Hídricos as competências próprias ao Estado, notadamente quanto à concessão de outorgas e à sistemática de fiscalização, devendo-se mencionar a existência complementar de uma entidade com especialização na construção de obras civis (a Superintendência de Obras Hídricas - SOHIDRA) e outra para coleta e sistematização de dados hidrometeorológicos (a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – FUNCEME). Trata-se portanto, de um modelo específico para o semi-árido.

Para encerrar, resta uma boa pergunta:- o modelo do Ceará precisaria da Lei Nacional nº. 9.433/97 para existir?

²⁶ A cobrança foi implantada, já em dezembro de 1996, com redução da renda geral auferida, transferindo encargos da Concessionária de Saneamento para a entidade de recursos hídricos, propiciando ganhos de eficiência operacional e redução dos custos de disponibilização de água bruta, não obstante a mencionada redução das receitas gerais.