

A SOLUÇÃO NEGOCIADA PARA O IMPASSE DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA ENVOLVENDO O SETOR DE SANEAMENTO: a experiência do Comitê Lagos São João, RJ

Moema Versiani Acselrad¹, Luis Firmino Martins Pereira², Rosa Maria Formiga Johnsson³ & Marilene Ramos M. Santos⁴

RESUMO --- Este artigo tem como objetivo principal registrar o processo de negociação no âmbito do Comitê de Bacia Lagos São João, no Estado do Rio de Janeiro, visando a solução do conflito envolvendo o pagamento pelo uso da água e o setor de saneamento. A implantação da cobrança pelo uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio do Estado do Rio de Janeiro configurou-se em experiência singular no país, tendo sido regulamentada por meio da Lei Estadual 4.247/03. Esta lei estabeleceu metodologia e valores provisórios de cobrança, condicionando-se sua validade à efetiva implantação dos comitês de bacia estaduais, bem como à elaboração dos respectivos planos de bacia hidrográfica. O Comitê Lagos São João pode ser considerado uma referência positiva por colocar em prática as prerrogativas legais de articulador e catalisador local para o aporte de soluções aos impasses existentes, sejam eles de natureza legal, técnica ou política, relacionados à implantação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

ABSTRACT --- This paper analyzes the negotiation process in Lagos São João River Basin Committee, in Rio de Janeiro state, that sought to solve a conflict involving water use pricing and the sanitation sector. The process of implementing bulk water pricing for state water resources is a unique experience in the country, regulated by the Law 4.247/03. This law established the pricing methodology and provisional rates for bulk water, and determined that these rules would later come under the control of river basin committees. The Lagos São João Committee is a positive example of this process because it has been able to enact its legal roles, becoming a central reference in the region for dealing with legal, technical and political conflicts related to the implantation of the State Hydric Resources Management System.

Palavras-chave: cobrança pelo uso da água, gestão participativa, comitê Lagos São João.

¹ Gerente de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos, Instituto Estadual do Ambiente – INEA. Avenida Venezuela 110, Praça Mauá, Centro, Rio de Janeiro, RJ, 20.081-312. e-mail: moemava@gmail.com

² Presidente, Instituto Estadual do Ambiente – INEA. Avenida Venezuela 110, Praça Mauá, Centro, Rio de Janeiro, RJ, 20.081-312. e-mail: firmينو.inea@gmail.com

³ Professora Adjunta do Departamento de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rua São Francisco Xavier 524, sala 5007E, Maracanã, Rio de Janeiro, RJ, 20.559-900. e-mail: aformiga@terra.com.br

⁴ Professora da EBAPE – Fundação Getúlio Vargas. Praia de Botafogo, 190, sala 505, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, 22.253-900. e-mail: mramos@fgv.br

1 - INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída por meio da Lei 9.433/97, representa um marco institucional no Brasil, pois trouxe avanços significativos em termos de organização, planejamento e gestão dos recursos hídricos. Seus princípios, normas e padrões preconizam uma gestão participativa, descentralizada, integrada e planejada, envolvendo múltiplos usos dos recursos hídricos e a gestão ambiental. O Estado do Rio de Janeiro iniciou o seu processo de reforma na área de águas mais tarde, com a instituição da Política Estadual de Recursos Hídricos por meio da Lei 3.239, de 2 de agosto de 1999.

A cobrança pelo uso da água bruta é um dos instrumentos previstos para a execução da Política de Recursos Hídricos, cabendo ao Comitê de Bacia estabelecer os mecanismos e sugerir os valores a serem cobrados aos usuários, para posterior referendo do respectivo Conselho de Recursos Hídricos, dependendo da dominialidade envolvida. Trata-se de um dos instrumentos de gestão de maior dificuldade de aplicação, visto que somente três estados da federação conseguiu implementá-lo (Ceará, em 1996; Rio de Janeiro, em 2004; e São Paulo, em 2007) bem como a União em rios federais da Bacia do rio Paraíba do Sul (SP, MG e RJ), em 2003, e da Bacia dos rios Piracicaba-Capivari-Jundiá (SP e MG), em 2006.

Nesse contexto, o processo de implantação da cobrança pelo uso de águas estaduais no Estado do Rio de Janeiro configurou-se em experiência singular no país, sobretudo por iniciar a cobrança em todo o território estadual, em caráter provisório, condicionando a validade da metodologia e valores de cobrança à efetiva implantação dos comitês de bacia estaduais e à elaboração dos respectivos planos de bacia hidrográfica (Acseirad et al, 2009).

A despeito das polêmicas e tensões suscitadas inicialmente por essa forma de implantação da cobrança, o assunto parece ter sido superado à medida em que o Estado avançou na estruturação do modelo de gestão e na criação de comitês de bacia (o Estado dispõe de 8 comitês instalados, de um total de 10 Regiões Hidrográficas). Muito ainda resta a ser operacionalizado (estruturação de apoio técnico e administrativo aos comitês de bacia, operacionalização do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, etc.), mas o sistema de gestão tem conhecido avanços significativos nos últimos anos.

Entre as iniciativas criativas na busca de solução aos problemas relacionados à cobrança pelo uso da água em território fluminense, podemos citar o Comitê Lagos São João (Comitê das Bacias Hidrográficas das Lagoas de Araruama, Saquarema e dos Rios São João, Una e Ostras, ou CBHLSJ), criado em dezembro de 2004 (Decreto 36.733, de 8 de dezembro de 2004). Desde a sua criação, o Comitê já aprovou alterações à metodologia de cobrança em sua área de atuação, com

referendo do Conselho Estadual, exercitando o seu papel de articulador e promovendo a construção de um pacto local para gestão das águas. No caso específico da cobrança, foi este Comitê quem tomou a iniciativa de solução ao impasse envolvendo o setor de saneamento básico, oriundo da lei fluminense de cobrança pelo uso da água bruta (Lei 4.247/03). Tal iniciativa deve-se sobretudo à importância do setor na região, onde apenas duas concessionárias de água e esgoto são responsáveis por 90% de toda água captada para usos consuntivos.

Este artigo busca registrar esse processo de solução negociada que tem o Comitê Lagos São João como articulador e catalisador, sem dúvida uma referência para outros comitês de bacia na busca de soluções aos problemas relacionados à implantação do Sistema Fluminense de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sejam eles de natureza legal, técnica ou política.

2 – A DINÂMICA LOCAL PARA GESTÃO DAS ÁGUAS

A implementação de uma gestão descentralizada, integrada e participativa na Bacia Lagos São João foi efetivamente iniciada em 1999 com a criação do Consórcio Lagos São João (Consórcio Intermunicipal para Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos, do Rio São João e Zona Costeira), principal ator para a gestão das águas e do meio ambiente na região. O Comitê Lagos São João, criado mais tarde, em 2004, reforçou o arranjo institucional local e passou a constituir, com o Consórcio, o núcleo central de gestão das águas da Bacia Lagos São João (LIMA-GREEN, 2008).

2.1 – Características básicas

A área de atuação do CBHLSJ corresponde à Região Hidrográfica nº 6, de acordo com a Divisão Hidrográfica Estadual aprovada pela Resolução CERHI nº 18/06 (Figura 1). Abrangendo uma superfície aproximada de 3.825 km² — cerca de 8% do Estado do Rio de Janeiro — a Região localiza-se no sudeste do Estado do Rio de Janeiro, sendo limitada pelo Oceano Atlântico ao leste e sul e pelas bacias da lagoa de Maricá, da baía de Guanabara, do rio Macaé e da lagoa de Imboassica no restante do perímetro.

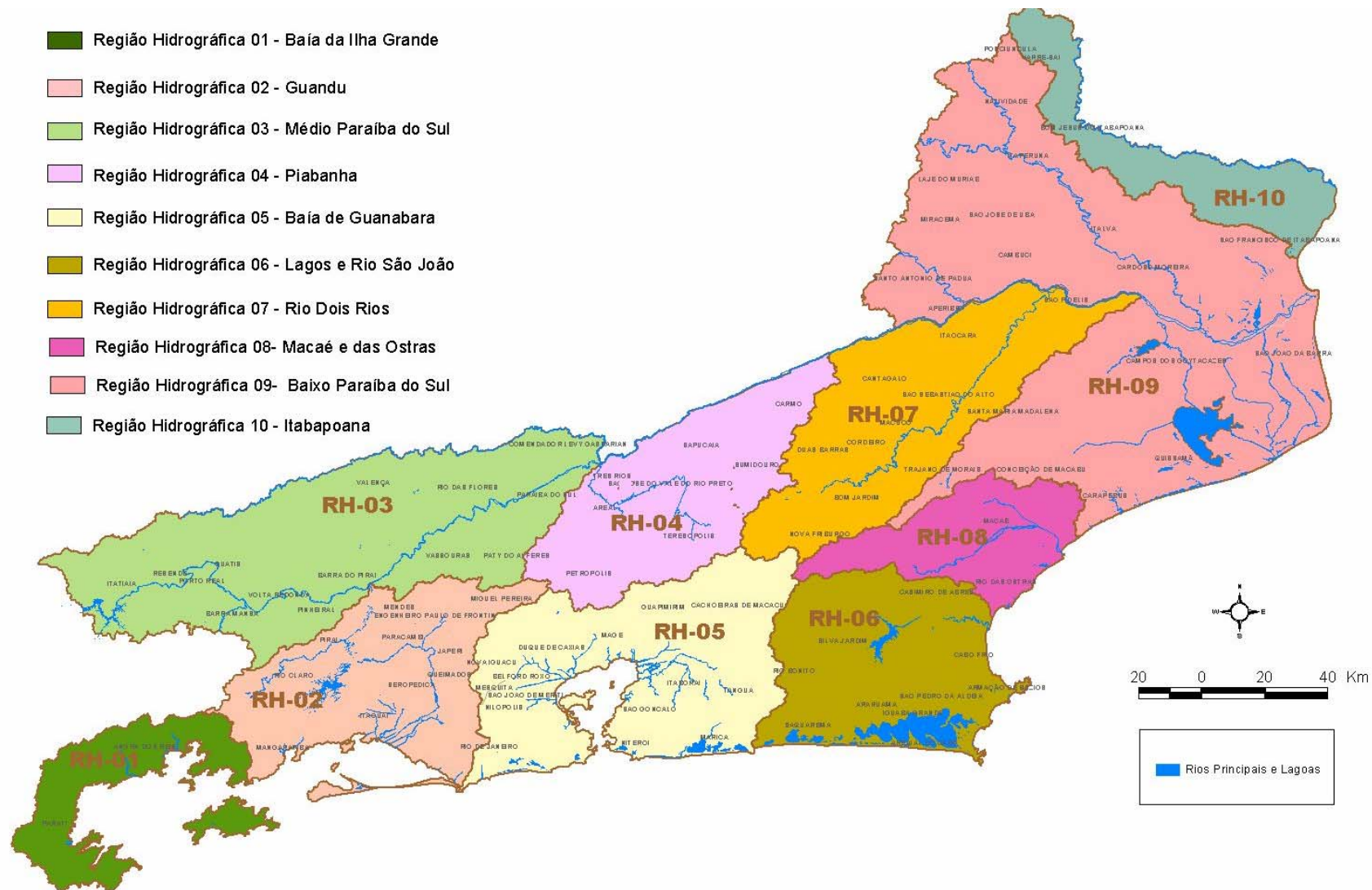


Figura 1: Unidades de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro, a partir de 2007

Este território que compreende as bacias hidrográficas das Lagoas de Jacané, Saquarema, Jacarepiá e Araruama (Região dos Lagos) e dos rios Una, São João e das Ostras (Figura 2), que inclui ainda a zona costeira adjacente, tem uma série de características peculiares: a maior laguna hipersalina do mundo (Lagoa de Araruama), em contato permanente com o mar; o segundo maior manancial abastecedor do Estado; significativas reservas de petróleo da costa fluminense; extensa faixa de Mata Atlântica; serras com cachoeiras; belas e famosas praias do Estado do Rio de Janeiro; o habitat natural o Mico Leão Dourado, espécie endêmica e emblemática na temática de conservação; é, ainda, uma região onde ocorre o fenômeno da “ressurgência” (encontro de correntes marítimas quentes e frias) (PEREIRA, 2007).

A Região abrange 13 municípios. Oito municípios têm seu território integralmente situado na área do Comitê: Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação de Búzios e Silva Jardim. Os outros cinco municípios são os seguintes: Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu, Casemiro de Abreu, Rio das Ostras e Maricá. Dos que tem parte de seu território parcialmente abrangido, apenas Cachoeiras de Macacu e Maricá possuem suas sedes fora da área.

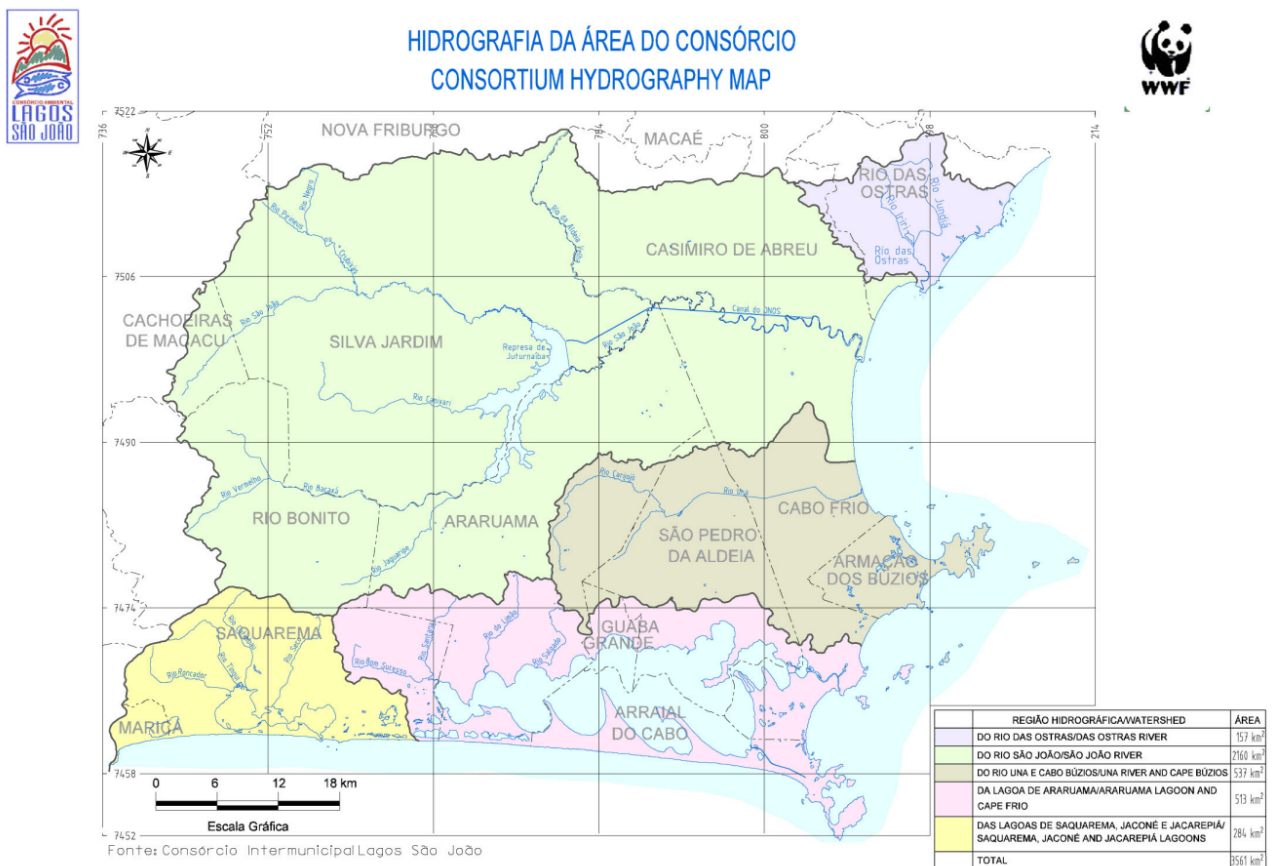


Figura 2: Hidrografia da Região Hidrográfica 6

A Região abrange centenas de rios e riachos e cerca de 38 lagoas, com destaque para as lagoas de Araruama (220 km²), Saquarema (24 km²), Jaconé (4 km²) e Vermelha (2,5km²), e para os rios São João, Una e das Ostras. No rio São João encontra-se a represa de Juturnaíba que é a principal fonte de água para abastecimento humano da Região.

2.2 – Características Político-Institucionais: Consórcio Intermunicipal e Comitê de Bacia

A organização política e institucional, em vigor na Bacia Lagos São João, foi em grande parte instituída sob as diretrizes da nova lei fluminense das águas, leis complementares e regulamentações.

A implementação de modos descentralizado e participativo de gestão foi iniciado na Região com a criação do Consórcio Lagos São João - CILSJ. Esse tipo de organismo de ação coletiva, de vocação executiva, não constitui elemento central das leis das águas em geral, nem da lei fluminense, em particular. Mas não existem dúvidas de que novas práticas de gestão ambiental das águas foram efetivamente iniciadas com esse organismo, que, em 2004, teve a sua atuação regional ampliada e fortalecida com a criação do Comitê de Bacia, organismo colegiado central nos novos modos de gestão (LIMA-GREEN, 2008).



Figura 3: Área de atuação do Consórcio e do Comitê de Bacia: divisão municipal

As principais finalidades do Consórcio Lagos São João são promover ações destinadas à recuperação, conservação e preservação do meio ambiente, representar seus associados em questões

ambientais de interesse comum e dar apoio técnico ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Segundo o Estatuto em vigor, consta de seu organograma a Plenária de Entidades, que reúne dezenas de associações da sociedade civil e tem quatro representantes no Conselho de Sócios, órgão máximo do CILSJ.

O organograma a seguir ilustra a estrutura do Consórcio.

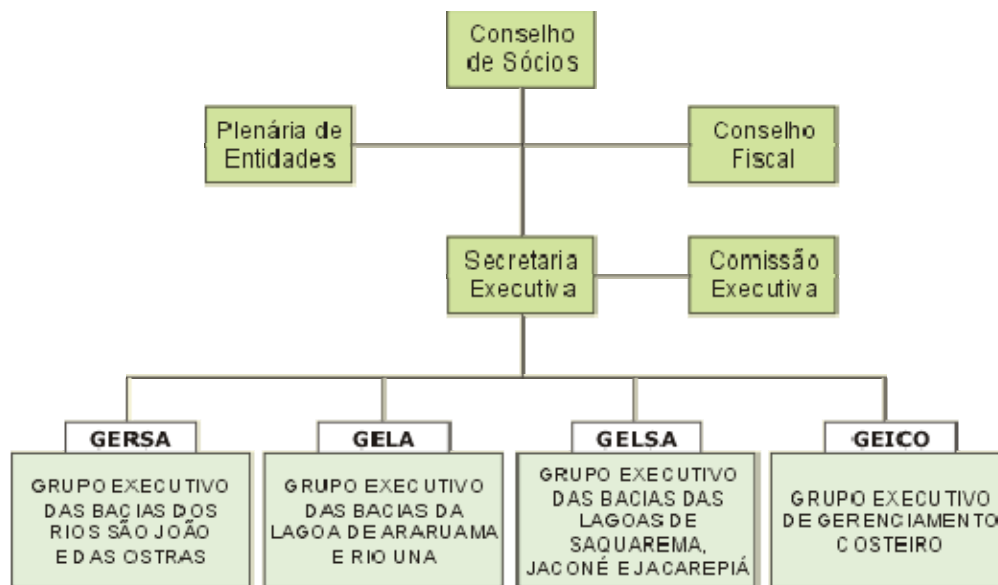


Figura 4: Organograma do Consórcio Intermunicipal Lagos São João – CILSJ
(Fonte: LIMA-GREEN, 2008)

Desde a sua criação, o Consórcio passou a ter um papel como espaço de luta e como fórum de discussões aglutinando forças dos mais diversos segmentos sociais organizados na composição de seu quadro de associados, uma possibilidade para novas pactuações sociais e políticas capaz de se constituir em efetivo instrumento de pressão sobre os poderes constituídos. O Consórcio tornou-se, assim, ainda que sem amplo poder deliberativo formal como um comitê de bacia, um espaço público do debate ambiental da região, onde diferentes grupos buscam impor sua própria definição de prioridades para a agenda regional (LIMA-GREEN, 2008).

O Comitê de Bacia Lagos São João foi criado no final de 2004, por meio do Decreto Estadual 36.733. O Decreto representou o coroamento de um processo de que teve início no final de 1999, quando os associados do Consórcio Intermunicipais Lagos São João estabeleceram como meta dotar a região de um Comitê de Bacia (PEREIRA, 2007).

As Tabelas 1 e 2 apresentam a estrutura organizacional adotada pelo CBHLSJ e a composição da Plenária.

Tabela 1: Estrutura organizacional do CBHLSJ

Plenária	Instância máxima do Comitê, a Plenária é composta por 54 membros com direito a voto.
Diretoria Colegiada	2 (dois) representantes do sub-comitê da bacia da Lagoa de Araruama e Una 2 (dois) representantes do sub-comitê da bacia da Lagoa de Saquarema e Jaconé 2 (dois) representantes do sub-comitê da bacia dos Rios São João e das Ostras
Presidente	Eleito pela Plenária
Vice-Presidente	Eleito pela Plenária
Secretaria Executiva	A Secretaria executiva do Comitê é exercida pelo CILSJ
Câmaras Técnicas	Criadas no âmbito do comitê e dos sub-comitês, podem ser temporárias ou permanentes

Fonte: PEREIRA, 2007 e Regimento Interno, disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br> (10/06/2009)

Tabela 2: Composição da Plenária do CBHLSJ

Governo (18 MEMBROS)	Usuários (18 MEMBROS)	Sociedade Civil (18 MEMBROS)
1 (um) representante do município de Cachoeiras de Macacu	1 (um) representante da Concessionária ADJ	1 (um) representante do CILSJ
1 (um) representante do município de Rio Bonito	1 (um) representante da Concessionária PROLAGOS	1 (um) representante da AMLD – Mico Leão Dourado
1 (um) representante do município de Silva Jardim	1 (um) representante da CEDAE	5 (cinco) representantes de ONG's Ambientalistas
1 (um) representante do município de Casimiro de Abreu	1 (um) representante dos SAAE	3 (três) representantes de Associações de Moradores
1 (um) representante do município de Cabo frio	1 (um) representante da ALA – FOZ	3 (três) representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais
1 (um) representante do município de Armação dos Búzios	1 (um) representante da Associação de Pesca da Represa	3 (três) representantes da Associação de Pequenos Produtores Rurais
1 (um) representante do município de Arraial do Cabo	1 (um) representante da Associação de Pesca da Lagoa de Iguaba Grande	2 (dois) representantes de Instituições de Ensino Superior
1 (um) representante do município de São Pedro da Aldeia	1 (um) representante da Associação de Pescadores Artesanais de Itaúna de Saquarema	
1 (um) representante do município de Iguaba Grande	1 (um) representante das Colônias de Pesca	
1 (um) representante do município de Araruama	1 (um) representante dos Aquicultores	
1 (um) representante do município de Saquarema	2 (dois) representantes das Atividades Minerais	
1 (um) representante do município de Marica	1 (um) representante dos salineiros	
1 (um) representante da Emater-Rio	3 (três) representantes dos Sindicatos Rurais	
2 (dois) representante da SEA	1 (um) representante dos prestadores de serviços de comunicação	
1 (um) representante do Batalhão de Polícia Florestal	1 (um) representante da indústria	
1 (um) representante do IBAMA		
1 (um) representante do Instituto Chico Mendes		

Fonte: Adaptado de PEREIRA, 2007 e Regimento Interno, disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br> (10/06/2009)

A estratégia adotada pelo CBHLSJ foi delegar ao CILSJ a função de Escritório Técnico de Apoio, e assim potencializar e ampliar os projetos e atividades na área de gestão e proteção dos recursos hídricos que já vinham sendo realizando pelo CILSJ; ou seja, ao mesmo tempo em que o CILSJ presta apoio ao funcionamento do Comitê, ele se dedica a implementar suas decisões (PEREIRA, 2007). Enquanto Secretaria Executiva, o Consórcio pode firmar convênios e acordos de cooperação em nome do Comitê⁵.

Em sua primeira deliberação, o Comitê, no mesmo dia de sua instalação, transformou os três grupos executivos do Consórcio (Figura 4), que tinham sido organizados de acordo com as regiões hidrográficas, em três Sub-Comitês: o da Lagoa de Araruama e Rio Una, o das Lagoas de Saquarema e Jaconé e o dos Rios São João e das Ostras, de modo a garantir a continuidade dos trabalhos que já eram desenvolvidos.

Segundo LIMA-GREEN (2008), a criação do Comitê Lagos São João, na prática, foi iniciada com a fundação do Consórcio em 1999. Embora ambos tenham atribuições distintas e complementares, em muitos aspectos suas histórias se confundem. De fato, esses organismos de bacia compartilham pessoas, organizações associadas e representações dos órgãos públicos que atuam na região, pois todos participam de ambos e de suas instâncias, com as atribuições atinentes a cada um em cada organismo, indistintamente.

PEREIRA (2007) detalha o processo participativo de criação e início do funcionamento do Consórcio e posteriormente do Comitê de Bacia, frisando que o foco de ambos era a solução dos problemas da bacia, e não o acirramento de conflitos latentes. Com isso, criou-se o ambiente favorável para a participação de todos os atores envolvidos, mesmo daqueles considerados “vilões” para a comunidade ambiental. O autor observa que, após diversos episódios em que os conflitos foram amplamente debatidos e solucionados de forma civilizada, o processo participativo tornou-se mais forte na Bacia, pois as partes interessadas perceberam que tinham “o poder de decidir e de fazer acontecer”.

Por fim, a Tabela 3 apresenta as principais instituições envolvidas com a gestão das águas da Bacia, demonstrando a multiplicidade de atores e funções específicas com atuação na gestão das águas na Região Hidrográfica Lagos São João.

⁵ Resolução 04/06 do CBHLSJ

Tabela 3: Principais instituições envolvidas com a gestão dos recursos hídricos na Bacia Lagos São João

Nível	Instituição	Atribuições legais <i>Aspectos Financeiros</i>
Governo Federal <i>Poderes constitucionais sobre a legislação nacional das águas, o potencial hidrelétrico, e gerenciamento e controle de águas federais</i>	MMA/IBAMA <i>(Ministério do Meio Ambiente / Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis)</i>	Responsável por: 1- Unidades de Conservação incluindo Parques, APAs, APPs e Reservas federais; 2- regulamentação da atividade pesqueira; 3- gerenciamento costeiro (Lei 7.661/88); 4- licenciamento das atividades petrolíferas na costa; e outras. Atua por demanda do MPF, PF e Varas Federais, para fornecer instruções técnicas. Tem um Escritório Regional, sediado em Cabo Frio, que cobre 14 municípios da região desde 1992. <i>Autarquia federal especial mantida principalmente por dotação no Orçamento da União</i>
	ANA <i>(Agência Nacional de Águas)</i>	Responsável pela Política e pelo Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Junto com outras instituições federais tem alguma atuação na bacia Lagos São João devido à represa de Juturnaíba, obra federal do extinto DNOS (vinculado ao atual Ministério da Integração) <i>Agência com autonomia administrativa e mantida por dotação no Orçamento da União e por royalties do setor hidrelétrico</i>
Governo Estadual <i>Poderes constitucionais sobre o gerenciamento e controle de águas estaduais</i>	SEA <i>(Secretaria Estadual do Ambiente)</i>	Estabelecimento da Política Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos. Coordenação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos através do Conselho Estadual e do INEA. <i>Mantida por meio do Orçamento Estadual</i>
	INEA <i>(Instituto Estadual do Ambiente)</i> Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Florestas	Criado pela fusão das vinculadas à SEA – FEEMA, SERLA e IEF - instalado em 12/01/2009 Órgão de controle ambiental com uma visão integrada da utilização racional dos recursos naturais; compartilha responsabilidades de fiscalização, principalmente, com respeito ao uso dos corpos d'água para diluição de efluentes; executa outorga e cobrança pelo uso da água; planos de recursos hídricos e suporte técnico e administrativo para os comitês de bacia; realiza obras de recuperação ambiental, de controle de cheias, combate a erosão, regularização e desobstrução de rios e lagoas; é responsável pelo controle, preservação, conservação e recuperação da flora e da fauna no Estado; fazer cumprir a legislação federal e estadual sobre florestas, fauna e mananciais; orientar as atividades de conservação de solos com fins ecológicos. Possui 9 Superintendências Regionais e 1 escritório avançado, uma em cada Região Hidrográfica do Estado <i>Mantida pelo orçamento estadual, multas, compensação ambiental, recursos advindos de 10% da cobrança pelo uso da água e 50% da compensação financeira do setor elétrico, da parte relativa ao Estado do Rio de Janeiro.</i>
	CECA <i>(Comissão Estadual de Controle Ambiental)</i>	É um órgão colegiado, diretamente vinculado ao Secretário de Estado do Ambiente; compete a coordenação, a supervisão e o controle da utilização racional do meio ambiente. Tem duas Câmaras: a de Normatização e a de Licenciamento e Fiscalização. Cabe-lhe a expedição das licenças ambientais e aplicação de penalidades cabíveis aos infratores da legislação de controle ambiental, entre outras. O colegiado é composto por 13 membros, sendo 8 da Administração Estadual e 5 de instituições diversas. <i>Mantida por dotação orçamentária.</i>
	CERHI <i>(Conselho Estadual de Recursos Hídricos)</i>	Maior autoridade do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Estado. É composto de 30 membros, com a participação de representantes do Estado, das Prefeituras, da sociedade civil e dos usuários, encarregados de supervisionar e regular o Plano e o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Dispõe em sua estrutura de 3 Câmaras Técnicas para elaboração e encaminhamento ao Plenário de propostas de diretrizes e normas para recursos hídricos. <i>A Secretaria Executiva do CERHI é uma atribuição do INEA.</i>

Nível	Instituição	Atribuições legais <i>Aspectos Financeiros</i>
	FECAM <i>(Fundo Estadual de Conservação Ambiental)</i>	O FECAM financia projetos ambientais em todo o Estado do Rio de Janeiro, em áreas como reflorestamento, recuperação de áreas degradadas, educação ambiental, despoluição de praias e saneamento ambiental. É gerido por Conselho Superior composto de 7 membros. Está previsto na Constituição Estadual que 5% de renda dos “royalties” do petróleo, compensação financeira do setor elétrico e de multas aplicadas pela CECA irão para o Fundo.
	FUNDRHI <i>(Fundo Estadual de Recursos Hídricos)</i>	FUNDRHI é o fundo de gerenciamento dos recursos hídricos do Estado do Rio, para ser usado principalmente em projetos e atividades do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacia. Seus recursos provêm de receitas originárias da cobrança pela outorga sobre o direito de uso de recursos hídricos, de multas arrecadadas decorrentes de ações sobre uso dos recursos hídricos; da ANEEL; de produto da arrecadação da dívida ativa decorrente de débitos com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; de dotações consignadas do Orçamento Geral na União, no Estado e nos Municípios e em créditos adicionais, dentre outros.
	AGENERSA <i>(Agência Estadual Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Gás, Água e Esgoto)</i>	Exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos: II - na área de serviços de esgoto sanitário e industrial e de abastecimento de água e de coleta e disposição de resíduos sólidos prestados pelas empresas outorgadas, concessionárias e permissionárias, nas quais o Estado figure como Poder Concedente. <i>Autarquia especial estadual com plena autonomia técnica, administrativa e financeira, esta garantida pelo recolhimento da Taxa de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos.</i>
	CEDAE <i>(Companhia Estadual de Águas e Esgotos)</i>	Empresa estatal que faz o abastecimento de águas e a coleta de esgotos em 3 municípios da região. <i>Mantida pela tarifa de seus serviços prestados aos consumidores finais.</i>
Bacia Hidrográfica	Comitê Lagos São João <i>Organismo formal sob jurisdição e regulação do Estado</i>	Composição tripartite: prefeituras, agências estatais, representantes dos usuários privados das águas e grupos da sociedade civil organizada. Principais atribuições: integração das instituições e dos programas relacionados com as águas na bacia; aprovar o plano de bacia, propor critérios e valores para cobrança pela água e um plano de aplicação desses recursos, propor (re)classificação das águas dos rios bacia entre outras. <i>Mantido pelo Comitê e financiamentos eventuais de outros membros.</i>
	Sub-Comitês de Bacia <i>Organismos da estrutura interna do Comitê Lagos São João</i>	O Comitê se divide em 3 Sub-Comitês, cada um tratando de sub-bacias distintas na região. Têm a mesma composição tripartite: prefeituras, agências estatais, representantes dos usuários privados das águas e grupos da sociedade civil organizada. Cada Sub-Comitê trata dos mesmos assuntos das atribuições do Comitê para onde leva suas decisões para serem referendadas <i>Mantido pelo Comitê e financiamentos eventuais de outros membros.</i>
	Consórcio Intermunicipal Lagos São João <i>(Organismo de articulação das prefeituras, empresas e sociedade civil na região)</i>	Funciona como agência de bacia e escritório técnico do Comitê. Foi criado antes do Comitê mas com uma estrutura similar: o Conselho de Sócios que o dirige também é tripartite mas com pesos diferentes. <i>Mantido pelas contribuições dos sócios (Prefeituras e empresas), por projetos apoiados por fundos não governamentais e, mais recentemente, por recursos da cobrança da água repassados do FUNDRHI.</i>

Nível	Instituição	Atribuições legais <i>Aspectos Financeiros</i>
Governo Municipal <i>Poderes constitucionais sobre o uso da terra, drenagem urbana, serviço de lixo e abastecimento de água e esgoto</i>	Secretarias municipais de meio ambiente e afins Tratam do gerenciamento dos serviços de água, saneamento e com meio ambiente	Responsáveis pela gestão do uso e ocupação do solo. Compartilham responsabilidades com o governo estadual pelo saneamento, pelo abastecimento de água, pela drenagem urbana e por outras questões ambientais locais. <i>Mantidas por dotações dos orçamentos municipais.</i>
	Serviço Municipal de Água e Esgoto	Somente um município tem seu próprio serviço público de abastecimento de água e coleta de esgoto. <i>Mantida com recursos da tarifa pelo serviço e dotação municipal.</i>
Concessionárias de serviços públicos	Empresas privadas de águas e esgoto	Duas empresas têm contrato de concessão desses serviços, firmado por intermédio da agência reguladora estadual, em oito municípios da região. <i>Mantidas com recursos da tarifa pelos serviços de água e esgoto aos consumidores finais.</i>
Sociedade Civil	Plenária de Entidades	Participa ativamente e de forma voluntária de todos os fóruns, sejam plenárias do Comitê ou câmaras técnicas, de discussões e da elaboração dos acordos e planos encaminhados para aprovação do Comitê <i>Mantida com recursos próprios e pelo Consórcio pois é um dos seus órgãos estatutários.</i>
Usuários	Associações de Pesca	Participam ativamente e de forma voluntária de diversos fóruns, sejam plenárias do Comitê ou câmaras técnicas, além da própria Câmara da Pesca. Têm forte presença nas discussões, nas atividades e mobilizações assim como na elaboração dos acordos e planos encaminhados para aprovação do Comitê. <i>Mantidas com recursos próprios.</i>

Fonte: LIMA-GREEN, 2008, atualizado.

3 – O IMPASSE NA APLICAÇÃO DA COBRANÇA AO SETOR DE SANEAMENTO

O início da cobrança pelo uso da água bruta de domínio do estado do Rio de Janeiro foi antecedido por extensa discussão no âmbito do Comitê de Bacia do rio Paraíba do Sul - CEIVAP, que aprovou metodologia e valores de cobrança para usos em rios federais da bacia a partir de 2003 (Acsehrad *et al*, 2009).

O Estado do Rio de Janeiro, por meio da mencionada Lei 4.247/03, autorizou a cobrança pelo uso da água em todos os corpos hídricos de domínio estadual do Estado a partir de 2004, com critérios e valores provisórios, muito semelhantes aos fixados pelo CEIVAP. De acordo com o disposto na Lei, a cobrança pelos usos de recursos hídricos sujeitos a outorga pelo Estado do Rio de Janeiro seria implementada pelo órgão responsável pela gestão e execução da política estadual de recursos hídricos, exercido então pela Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, hoje absorvida pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA.

A origem do impasse envolvendo o setor de saneamento é a proibição do repasse aos consumidores finais dos custos da cobrança pelo uso da água (Lei 4.247/03, art. 24). A vedação acabou por atingir apenas as entidades responsáveis pela captação e distribuição de água no Estado do Rio de Janeiro (serviços municipais, autarquias e concessionárias públicas e privadas), uma vez que têm seus preços/tarifas regulados pelo poder público. Tais entidades, portanto, ficaram impossibilitadas de reequilibrar os custos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na tarifa praticada.

Além disso, os contratos de concessão das empresas prestadoras dos serviços de água e esgoto, atuantes à época da edição da Lei, eram anteriores à Lei 4.247/03, isto é, ao fato gerador da nova despesa representada pela cobrança pelo uso da água de domínio estadual. Os contratos, por sua vez, definem que qualquer nova despesa deve ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro. Porém, as empresas com concessão do Poder Público Estadual, caso das duas prestadoras dos serviços de abastecimento e saneamento básico na Região de atuação do CBHLSJ, têm a tarifa regulada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA. Esta entendeu que o reequilíbrio decorrente do aumento de custos representado pela cobrança pelo uso da água caracterizava-se como repasse aos consumidores, o que era vedado pela Lei 4.247.

Como consequência do conflito estabelecido entre os contratos de concessão vigentes e a Lei 4.247/03, as concessionárias dos serviços de saneamento da Região de atuação do CBHLSJ ficaram inadimplentes com relação ao pagamento pelo uso de recursos hídricos de domínio estadual, como de resto a grande parte das empresas do setor de saneamento do Estado.

Ainda que se entenda a intenção do legislador de evitar que os usuários simplesmente repassassem o custo da cobrança para os preços, sem buscar a melhoria da eficiência do uso e o impacto sobre o meio ambiente — por exemplo, reduzindo perdas (uso quantitativo) e poluição (uso qualitativo) — aquela vedação legal produziu efeitos perversos para a gestão de recursos hídricos, como se observou nos anos iniciais de vigência da cobrança.

De fato, a inadimplência quase generalizada do setor de saneamento nos primeiros 5 anos de implementação do instrumento teve (e ainda tem) vários impactos: em primeiro lugar, ela fragiliza o aspecto pedagógico do instrumento de gestão, que busca sinalizar o valor econômico da água, ao deixar um setor usuário de tamanha importância fora do sistema de cobrança; esse ainda é o caso da Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE). Em segundo lugar, o impacto sobre a arrecadação da cobrança é significativo: o montante anual para todo o Estado do Rio de Janeiro, estimado em cerca de R\$ 25 milhões, situou-se em torno de R\$ 3 milhões por ano até 2007, elevando-se para 4,5 milhões em 2008, reduzindo sobremaneira as capacidades de investimento em ações de gestão e recuperação das águas, sobretudo por parte dos comitês de bacia.

É importante lembrar, ademais, que a poluição por efluentes urbanos sem tratamento lançados diretamente nos corpos hídricos é o seu principal fator de degradação no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, afetando a disponibilidade hídrica em termos de quantidade e qualidade e a preservação dos ecossistemas. Nesse caso, os objetivos do setor de saneamento e da gestão de recursos hídricos são coincidentes: ampliar a cobertura dos serviços de coleta e tratamento de esgotos. Entretanto, sem o repasse dos custos decorrentes da cobrança, retirou-se do setor de recursos hídricos a possibilidade de alavancar investimentos para controle da poluição doméstica, sob a ótica da gestão integrada de bacias hidrográficas.

Para solucionar, de forma definitiva, o impasse com o setor de saneamento, o órgão gestor encaminhou Projeto de Lei ao Poder Legislativo, sendo editada a Lei 5.234, de 5 de maio de 2008, que altera, entre outros dispositivos, o art. 24, passando a ser permitido o reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da cobrança.

Com isso, a partir da vigência da nova lei, passa a ser permitido o repasse dos custos decorrentes da cobrança para a conta de água do consumidor final, sendo necessário explicitar e destacar este valor na conta de água.

4 – A NEGOCIAÇÃO NO ÂMBITO DO COMITÊ DE BACIA

Este item dedica-se à descrição de como o Comitê de Bacia trouxe para a sua plenária a discussão de duas questões decorrentes do conflito descrito anteriormente:

(i) o início do pagamento das empresas de saneamento básico, já em 2007, possível por meio de um “acordo de cavalheiros” entre as partes; para tanto, o Comitê deveria reduzir o preço cobrado aos usuários do setor de saneamento e apoiar a revogação do veto ao repasse dos custos da cobrança aos consumidores finais, em novo texto legal em discussão à época; e

(ii) o apoio à negociação da dívida acumulada das empresas inadimplentes com o órgão gestor de recursos hídricos (SERLA, hoje INEA).

4.1 – Adesão dos usuários do setor de saneamento ao sistema estadual de cobrança

Antes mesmo da edição da Lei 5.234/08, que modificou a lei anterior de cobrança pelo uso da água, o CBHLSJ já havia promovido amplo debate sobre a questão da inadimplência do setor de saneamento básico entre os segmentos representados — sociedade civil, poder público e usuários — e pactuado uma solução com os usuários do setor de saneamento. Por meio da Resolução CBHLSJ nº 010/2006, referendada pela Resolução CERHI-RJ nº 21/2007, o Comitê decidiu revisar os valores cobrados aos usuários do setor de saneamento, em sua área de atuação, a partir do exercício de 2007. Na resolução, o Comitê decidiu reduzir o valor da cobrança definido na Lei 4.247/03 aos usuários do setor, aumentando-o gradativamente durante 4 anos, da seguinte forma:

- Ano 2007 – arrecadação de 40% sobre o valor total da cobrança;
- Ano 2008 – arrecadação de 60% sobre o valor total da cobrança;
- Ano 2009 – arrecadação de 80% sobre o valor total da cobrança;
- Ano 2010 – arrecadação de 100% sobre o valor total da cobrança.

Com isso, as empresas de saneamento inadimplentes da Região efetivaram o pagamento dos valores relativos ao exercício 2007 e ao início do exercício 2008, mesmo sem a garantia de repasse dos custos da cobrança, o que veio a acontecer somente em maio de 2008, com a aprovação da Lei 5.234, de 5 de maio de 2008. É importante ressaltar que esta lei — que permite às concessionárias repassar os custos da cobrança pelo uso da água aos seus clientes, entre outras medidas—, foi aprovada após tramitação em diversas instâncias do Governo do Estado, tendo sido debatida inclusive pelo Conselho Estadual, com a participação dos Comitês de Bacia.

4.2 – A negociação em torno do pagamento dos débitos consolidados e a repactuação com o setor de saneamento básico

Resolvido o problema do repasse da cobrança, havia ainda a questão da dívida acumulada durante os anos de 2004 a 2006. Para tanto, o Comitê assumiu o compromisso de incentivar e apoiar um processo de negociação da dívida entre as empresas devedoras e o órgão gestor, propondo trocar o débito pendente pela construção da “rampa escada de peixes” na Barragem do Reservatório de Juturnaíba (Resolução CBHLSJ nº 012/2007).

Importante frisar que o Comitê, por meio desta Resolução, demonstrou aceitar a redução do valor principal da dívida das concessionárias Águas de Juturnaíba e Prolagos, uma vez que o valor do projeto era inferior ao total dos débitos consolidados; a proposta do comitê era ratear o valor do projeto da “rampa escada de peixes” entre as concessionárias, de forma proporcional aos débitos correspondentes.

No entanto, de acordo com o entendimento manifestado informalmente pela Secretaria de Fazenda do Estado, ainda que autorizado pelo Comitê de Bacia, o órgão gestor de recursos hídricos, responsável pela execução da cobrança, somente poderia negociar a redução dos valores devidos – seja por isenção de juros e multa, seja por redução do valor principal da dívida - por meio de Lei, caracterizando-se tal procedimento como renúncia de receita pública estadual⁶.

Para evitar possíveis conflitos jurídicos, acelerar o processo de regularização do pagamento da cobrança pelas concessionárias, e ainda contar com recursos financeiros para investimentos na região, o Comitê Lagos São João decidiu revisar as suas deliberações anteriores de forma a permitir nova forma de negociação do pagamento dos débitos, em consonância com a legislação de recursos hídricos.

A solução encontrada foi bastante criativa: o Comitê decidiu aumentar o desconto global da cobrança pelo uso da água, instituído anteriormente quando da negociação da adesão do setor ao sistema de cobrança, de modo a “imbutir oficiosamente” o pagamento dos débitos acumulados dentro do valor total da cobrança que iria ser pago pelas concessionárias. De fato, o débito acumulado das empresas concessionárias, em 2008, superava 4 milhões de reais, sendo cerca de 1,7 milhão correspondente a juros e multa. Por outro lado, a opção de manter 60% do valor unitário da cobrança (PPU) para o setor de saneamento durante 6 anos consecutivos, ao invés de somente 1 ano como instituído anteriormente pelo Comitê, corresponderia, aproximadamente, ao valor do débito acumulado com juros e multa. Ou seja, o valor “abatido” da cobrança durante cinco anos corresponderia, grosso modo, à dívida das duas concessionárias.

E o acordo assim pactuado foi legalmente traduzido: através da Resolução CBHLSJ nº 020/2008, o Comitê deliberou pelo congelamento do índice de 60% para o valor do PPU do setor de saneamento durante 5 anos, a partir de 2009, alterando, desta forma, a Resolução anterior que instituíra um desconto escalonado entre 2007 e 2010. Da mesma forma, o Comitê alterou os termos da Resolução CBHLSJ nº 012/2007 por meio da Resolução CBHLSJ nº 019/2008, de modo a garantir que os recursos oriundos do pagamento da dívida do período de 2004, 2005 e 2006, fossem prioritariamente empregados no projeto da “rampa escada de peixes” na barragem de Juturnaíba. Ambas as Resoluções foram referendadas pela Resolução CERHI nº 037/2008.

⁶ A cobrança pelo uso da água é receita dos Estados ou da União, em função da dominialidade envolvida, por se tratar de pagamento pelo uso de um bem público.

Com isso, o Comitê Lagos São João resolveu um outro problema, além da adesão das empresas de saneamento básico ao sistema de cobrança: o parcelamento dos débitos consolidados, relativos aos exercícios de 2004, 2005 e 2006, ao longo do período 2009-2012.

4.3 – Impactos da negociação sobre a arrecadação

Os resultados da decisão do Comitê de buscar soluções através de pactos podem ser também verificados no incremento da arrecadação na Região Lagos São João. Em 2007 e 2008, os valores arrecadados junto ao setor de saneamento aumentaram com o início do pagamento das concessionárias; em 2009, a arrecadação total aumenta com o início do pagamento das parcelas do financiamento das dívidas 2004- 2006 (Figura 5).

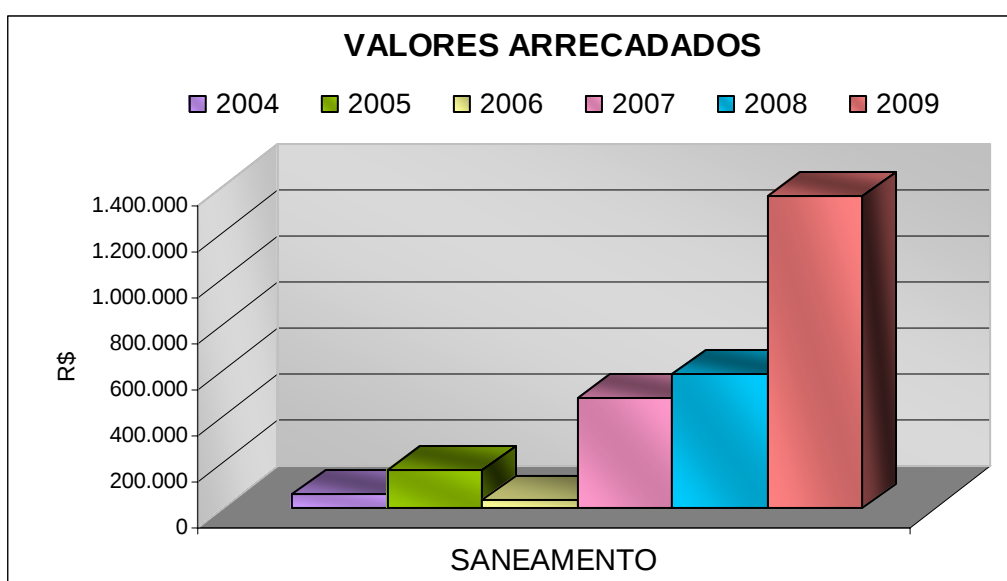


Figura 5: Arrecadação anual do setor de saneamento de 2004 a 2008 e previsão de arrecadação em 2009

A arrecadação do setor de saneamento salta para R\$ 480 mil em 2007 e, atinge R\$ 580 mil em 2008. A previsão de arrecadação para 2009 se aproxima de R\$ 1,4 milhão, sendo que deste montante, 900 mil correspondem ao parcelamento da dívida a ser pago no exercício 2009. Essa importância torna-se ainda maior quando comparada à arrecadação da cobrança pelo uso da água dos demais setores da bacia que, juntos, perfazem somas irrisórias, mesmo com a previsão de acréscimo em 2009, em função do ingresso no sistema de novos empreendimentos outorgados na Região (Figura 6).

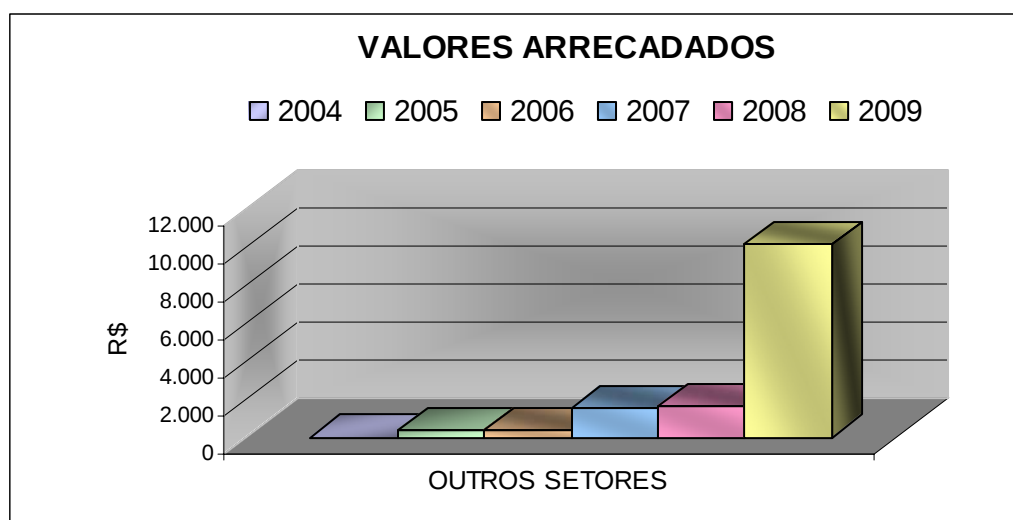


Figura 6: Arrecadação anual dos demais setores (exceto saneamento) de 2004 a 2008 e previsão de arrecadação em 2009

Em suma, o setor de saneamento é responsável por mais de 97% da previsão do montante a ser arrecadado com a cobrança em 2009, sem considerar o pagamento das dívidas, e este percentual se aproxima de 100% se considerarmos o ingresso em caixa do parcelamento dos débitos consolidados das concessionárias. Com isso, verifica-se a importância do setor na sustentabilidade da cobrança na Bacia, e a negociação para solução do impasse foi determinante para a aproximação dos participantes do processo em torno de um objetivo comum – o saneamento da bacia.

É interessante observar a capacidade de mobilização em torno de um tema geralmente controverso, como o aumento de tarifas de prestação de serviços. No caso da Região do Lagos São João, a sociedade não somente concordou mas até se mobilizou em torno dessa luta, a partir de várias iniciativas do Comitê para conciliar os interesses da região, das empresas e do próprio organismo que precisa desses recursos para a sua manutenção e de programas de recuperação e conservação da águas da Bacia.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região do Lagos São João tem poucos usuários captando quantidades significativas de água; apenas duas concessionárias de água e esgoto, responsáveis por 90% da água captada para fins consuntivos, teriam que recolher valores expressivos. A Lei estadual de cobrança pelo uso das águas, originalmente, impedia o repasse dos custos decorrentes da cobrança aos consumidores finais. Em consequência, sob alegação de que esse pagamento provocaria um desequilíbrio financeiro para as empresas, as concessionárias locais, se apoiando em cláusula contratual, se recusaram a fazer o pagamento enquanto não pudesse haver o repasse. Esse impasse foi resolvido no final de 2007, com a mobilização no âmbito do Comitê para conciliar os interesses da região, das empresas e do próprio organismo para investimentos em ações na própria Região, segundo o seu

Plano de Bacia. A negociação da dívida acumulada pelas concessionárias desde 2004 teve três implicações (LIMA-GREEN, 2008): i) a redução dos valores de cobrança instituídos pela lei fluminense de cobrança pelo uso da água; ii) a regularização dos pagamentos, a partir de 2007; e iii) o acerto das dívidas anteriores. Desde então, o pagamento da cobrança da água está regularizado.

A Experiência do Comitê Lagos São João é uma demonstração da possibilidade de construção de um pacto local de gestão, que pode aportar soluções criativas para impasses, sejam eles de natureza legal, técnica ou política, relacionados à implantação do Sistema Estadual de Gestão das Águas. Exemplo disso foi o fato das empresas inadimplentes com a cobrança pelo uso da água iniciaram o pagamento mesmo sem a garantia do repasse dos custos aos consumidores finais.

Sem dúvida, o histórico e a dinâmica político-institucional da região influenciaram a vocação de articulador do CBHLSJ, que lhe permitem, hoje, associar capacidade de negociação e a necessária credibilidade junto aos atores envolvidos. A existência de um Consórcio Intermunicipal com personalidade jurídica, atuando em parceria com o Comitê de Bacia, que não dispõe de tal personalidade, é um diferencial da região. Mas é sobretudo o trabalho participativo, iniciado pelo Consórcio, que proporcionou um processo de maturação do que viria a ser o Comitê, iniciado com Grupos de Trabalho do Consórcio para tornar-se subcomitês do Comitê Lagos São João, com poder deliberativo (PEREIRA, 2007).

Quem ganha com isso é o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos da região, que adquiriu mais legitimidade, ao ter a adesão plena de seus principais usuários, e passou a contar com recursos próprios que permitirão alavancar investimentos mais robustos, visando a recuperação e conservação das águas da Região Hidrográfica Lagos São João.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Analista de Sistemas da Gerência de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos da Diretoria de Gestão das Águas e do Território Márcia Chaves de Souza pelo apoio ao levantamento e tratamento das informações, e confecção dos gráficos que ilustram o artigo.

BIBLIOGRAFIA

- ACSELRAD, M.V; SANTOS, M.R.M; FALCÃO, M.F. (2008). *Disponibilidade financeira das Regiões Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro e da SERLA no Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDRHI: período 2004-2007*. 2008. 14f. Nota Técnica nº 01 /2008/DGRH – Superintendência Estadual de Rios e Lagoas, Rio de Janeiro.
- LIMA-GREEN, A. P. (2008). *Análise político-institucional da gestão das águas na Bacia Lagos São João, RJ*. 148p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Programa de Pós-

Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro.

PEREIRA, L. F. M. (2007). *As Territorialidades que Emergem na Gestão das Águas: Um Caminho para a Agenda 21*. 163p. Dissertação (Doutorado em Geografia) – Programa Pós - Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense – UFF, Rio de Janeiro.