

A Gestão dos Recursos Hídricos e a Cobrança pelo seu Uso¹

The Collection and Management of Water Resources for its Use

Janáina Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo – RS, Brasil

Emanuelle Goellner

Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo – RS, Brasil

Resumo: A água é um dos temas ambientais mais discutidos em âmbito mundial. O que se percebe é que o uso dos recursos hídricos está sendo feito de forma descontrolada por múltiplos setores, prejudicando sua qualidade e sua quantidade. A presente pesquisa tem como objetivo analisar os principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos e, dentre eles, há a cobrança pelo uso da água, que existe na legislação brasileira desde 1994. Os Comitês de Bacias são entidades responsáveis pela gestão dos recursos hídricos e pela implementação da cobrança pelo uso da água, que se dá inicialmente nas indústrias e na agricultura.

Palavras-chave: Cobrança da Água. Comitês de Bacias. Recursos Hídricos.

Abstract: Water is one of the most discussed environmental issues worldwide. What is noticeable is that the use of water resources is being done in an uncontrolled manner by multiple sectors, hampering their quality and their quantity. This research aims to analyze the main instruments for water resources management and, among them, there is a charge for the use of water, which exists in legislation since 1994. The Watershed Committees are seen as entities responsible for the management of water charging will occur initially in industries and agriculture.

Keywords: Basin Committees. Water. Water Billing.

¹ Recebido em: 16/01/2013

Revisado em: 27/08/2013

Aprovado em: 30/08/2013

1 Introdução

O presente estudo relata as características dos principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos aplicados para conter e controlar os inúmeros usos da água. O método de abordagem adotado foi o dialético, portanto, ao final, foi apresentada uma síntese sobre a problemática da pesquisa. Quanto à técnica de pesquisa, foi utilizada a bibliográfica, com consulta à doutrina, à legislação ambiental e a artigos técnicos.

Nas palavras de McMichael (2000, p. 1.117), a “[...] vida urbana traz a perda da ecologia”. A partir dessas palavras, pode-se observar que o autor expressa um pensamento negativo sobre o homem e suas relações com o meio ambiente, quando responsabiliza os centros urbanos pelos problemas ecológicos mundiais, que se multiplicaram e se expandiram num ritmo muito acelerado durante os últimos séculos.

Esses centros urbanos chamados de cidades são fontes de inúmeros desenvolvimentos tecnológicos, que trazem como consequência o crescimento econômico. “No entanto, eles também são fontes de pobreza, desigualdade e riscos para a saúde do meio ambiente”. (MCMICHAEL, 2000, p. 1.118)

O ser humano, na busca de um desenvolvimento econômico “a qualquer custo”, tem explorado os recursos naturais de maneira excessiva, considerando-os inesgotáveis, o que tem acarretado muitos danos ecológicos que, em grande parte, são irreparáveis.

Essa situação traz como consequência a contaminação dos recursos hídricos, que está fortemente ligada a fatores de ocupação e de uso do solo, que, conforme o tipo e o grau de impacto, atinge de maneiras diferentes o ambiente (FANTON *et al.*, 2008). Assim, o uso do solo diversifica-se a partir de sua ocupação por diferentes categorias sociais.

Atualmente, os recursos hídricos estão no centro dos temas ambientais mais discutidos em todas as áreas do conhecimento. Tal preocupação se torna visível à medida que a população aumenta e, juntamente com ela, o uso desse recurso finito (a água). O que se percebe é que esse uso está sendo feito de forma descontrolada por todos os múltiplos setores da

sociedade, como a indústria, a agricultura, o abastecimento, dentre outros. Além do uso feito de forma irracional, ainda há o problema da poluição, o que torna os recursos hídricos escassos não somente em quantidade, mas também em qualidade. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), estima-se que até 2050 mais de 2 bilhões de pessoas estarão sem água disponível para suas necessidades mais básicas (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2005). Para que se preserve esse bem natural, instrumentos estão sendo desenvolvidos e alguns, que já existem, estão sendo colocados em prática. Dentre eles, estão a cobrança, a educação ambiental e a legislação ambiental. Com isso, o principal objetivo deste estudo é realizar um aporte teórico sobre a questão dos recursos hídricos hoje, ressaltando desde o problema da escassez até o uso dos referidos instrumentos de gestão em âmbito local. Também será analisado o papel dos Comitês de Bacias Hidrográficas e o modo como está sendo discutida a questão da cobrança pelo uso da água. Sendo assim, este estudo se mostra de grande importância para dar subsídios à população, a fim de que tenha maior conhecimento sobre esse instrumento de gestão que passará a ser implantado no município de Passo Fundo (RS).

2 Escassez dos Recursos Hídricos

A água consiste em um recurso natural finito e essencial à vida, como componente bioquímico de todos os seres vivos, como meio de vida de várias espécies, como elemento representativo de valores sociais e culturais, além de importante fator de produção no desenvolvimento de diversas atividades econômicas. Considerando que os recursos hídricos acessíveis ao consumo humano direto constituem uma fração mínima do capital hidrológico, observa-se, ainda, que a água, em escala mundial, é um recurso cada dia mais escasso, seja pelo crescimento da população e das atividades econômicas, seja pela redução da oferta. Em consequência disso, o preço teórico da água tende a elevar-se, tendo em vista que a demanda está aumentando e a oferta diminuindo.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) prevê que em algumas décadas a água doce será o recurso natural mais escasso e disputado

pela maioria dos países. Em condições de uso fácil, não haveria mais do que 0,01% do total de água do planeta. (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2005)

O ciclo hidrológico natural é constituído por diferentes processos físicos, químicos e biológicos. Com a expansão da mancha urbana da cidade, há a necessidade de se aumentar os espaços habitáveis, mas não de modo inadequado e sem planejamento, como se observou historicamente. A expansão urbana deve seguir parâmetros e leis, para que se possam minimizar os impactos ambientais aos recursos hídricos locais, por meio de medidas mitigadoras, de prevenção e de controle ambiental. Quando o homem entra nesse sistema e se concentra no espaço urbano, produz grandes alterações que modificam drasticamente o ciclo e que trazem consigo impactos significativos para o próprio homem e para a natureza, ou seja, gera-se escassez em termos de quantidade e de qualidade de água. (MENEZES *et al.*, 2009)

Sabe-se que aproximadamente 97,5% da água existente no planeta é salgada e somente 2,5% é doce. Dentre esses 2,5%, somente 0,5% estão disponíveis para suprir as necessidades do ser humano. Os últimos relatórios do Instituto Mundial de Recursos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente apontam para a redução do volume disponível de água e para os efeitos dos seus usos múltiplos, o que dá início aos conflitos pelo seu uso. Além disso, o fato de a distribuição da água mundial ser desigual contribui e muito para a preocupação com os recursos hídricos. (TUNDISI, 2003)

De acordo com Tundisi (2003), outro fator que agrava a situação dos recursos hídricos no mundo são as interferências antrópicas sobre o ciclo hidrológico, o que pode diminuir a vazão de água em alguns países em torno de 70%. As principais atividades humanas que se pode citar como interferentes no ciclo hidrológico são a construção de reservatórios, o uso excessivo de águas subterrâneas e a importação e transposição da água entre bacias hidrográficas. O consumo de água nas atividades humanas varia muito entre diversas regiões e países.

Os usos múltiplos da água e as permanentes necessidades de água frente às grandes demandas industriais e agrícolas têm gerado permanente

pressão sobre esse bem, que é finito. No início da década de 1960, houve considerável acréscimo no uso da água na agricultura, principalmente para irrigação, na produção de suínos e de aves e dessedentação de animais. Os usos múltiplos da água incluem também a irrigação e a utilização doméstica, a navegação, a indústria, a mineração, o esgoto sanitário, a geração de energia, a pesca, a recreação e o turismo.

O fenômeno da escassez não é, entretanto, atributo exclusivo das regiões áridas e semiáridas. Muitas regiões com altos índices pluviométricos, mas que geram volumes insuficientes para atender às demandas excessivamente elevadas, também experimentam conflitos de usos e sofrem restrições de consumo que afetam o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida. (HESPANHOL, 2003)

A irrigação corresponde em média a 73% do consumo de água no mundo, enquanto 21% são utilizados na indústria e apenas 6% destinado ao consumo doméstico. Um bilhão e duzentos milhões de pessoas (35% da população mundial) não têm acesso à água tratada. Um bilhão e oitocentos milhões de pessoas (43% da população mundial) não contam com serviços adequados de saneamento básico, sendo que a maior parte dos três bilhões (ou mais) de habitantes, que devem ser adicionados à população mundial no próximo meio século, nascerá em países que já sofrem de escassez de água. (HESPANHOL, 2003)

A vazão média anual nos rios no território brasileiro é de 179 mil m^3/s (5.560 km^3/ano). Esse valor corresponde a aproximadamente 12% da disponibilidade mundial de água superficial que é de 1,5 milhões de m^3/s . A região Amazônica é a região que detém aproximadamente 76,3% dos recursos hídricos superficiais. (SHKILOMANOV, 1998)

De acordo com Tundisi (2003), as principais bacias hidrográficas do continente sul-americano, a Bacia Amazônica e a Bacia do rio da Prata, são de fundamental importância para o Brasil. A América do Sul é abundante em rios, os quais têm papel ecológico, econômico e social extremamente relevante. Além disso, a região apresenta, ainda, uma variedade de *habitats*, flora e fauna especializadas e diversificadas, que constituem importantes reservas de água doce utilizadas para inúmeras finalidades. Juntamente com o crescimento das cidades e da demanda dos recursos

hídricos surgem impactos de variada magnitude e distribuição pelo país. Em âmbito nacional, o principal problema deve-se ao lançamento de esgotos domésticos nos recursos hídricos, pois apenas 47% dos municípios possuem rede coletora de esgoto e somente 18% recebem tratamento.

Estudos realizados pela Agência Nacional das Águas (2005) avaliaram a relação entre disponibilidade e demanda em 12 regiões hidrográficas brasileiras, e os resultados mostram que o Brasil é rico em termos de disponibilidade hídrica. Entretanto, bacias localizadas em áreas que apresentam uma combinação de baixa disponibilidade e de grande utilização passam por situações de escassez. Devido a essa escassez, faz-se necessário que se utilize dos recursos adequadamente para que se preserve e se sensibilize a população acerca da importância da preservação dos recursos hídricos, para as presentes e as futuras gerações.

3 Legislação dos Recursos Hídricos

O Brasil vem produzindo, desde o início do século passado, legislação e políticas públicas que buscam paulatinamente valorizar seus recursos hídricos. A crise econômica no final do século XIX e no início do século XX, centrada na troca do modelo econômico (de agrário para industrial), exigiu uma maior utilização da energia elétrica para a geração de riquezas. Nesse contexto socioeconômico, foi publicado o Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934, denominado Código de Águas Brasileiro. Mesmo voltado para a priorização da energia elétrica, o Código de Águas de 1934, como ficou conhecido, inicia um trabalho de mudança de conceitos relacionados ao uso e à propriedade da água. Esse Código, que foi criado com a finalidade de estabelecer o regime jurídico das águas no Brasil, dispõe sobre sua classificação, sua utilização e sobre o aproveitamento do potencial hidráulico, fixando as respectivas limitações administrativas de interesse público. Encontram-se nele positivados os primeiros dispositivos legais que tratam da cobrança pelo uso da água. O artigo 43 aborda a outorga, ao citar que a

As águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de concessão

administrativa, no caso de utilidade e, não se verificando de autorização administrativa, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes. BRASIL, 1934, art. 43)

Também o artigo 139 aborda o instrumento da outorga ao citar que

O aproveitamento industrial das quedas de água e outras fontes de energia hidráulica – quer de domínio público, quer de domínio particular, far-se-á pelo regime de autorizações e concessões instituídas neste Código. (BRASIL, 1934, art. 139)

Segundo Souza (1997), a aplicação do Código de Águas – juntamente com a evolução dos problemas socioeconômicos do país – possibilitou alterações no modelo de administração pública e de novas normas legais.

Algumas legislações foram precursoras desses novos sistemas de gestão, entre elas pode-se destacar a Constituição Federal de 1988, que permitiu aos Estados e à União criarem seus sistemas de gestão de recursos hídricos, diferenciando o que seriam os bens da União como os lagos e os rios que banham mais de um Estado, e permitiu classificar os bens dos Estados, entre eles as águas subterrâneas ou superficiais.

Outra importante legislação foi a Lei Estadual n. 10.350/94, que implantou no Rio Grande do Sul o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e a Política Estadual de Recursos Hídricos, determinando em seu artigo 1º que a água é um recurso natural limitado e, por isso, é dotado de valor econômico. Em seu artigo 5º, a referida lei destaca a participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas como integrantes do Sistema estadual de recursos hídricos. (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE RS, 2008)

Em sequência, tem-se a Lei Federal n. 9.433/97 que implantou a Política Nacional de Águas e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Por meio da Lei n. 9.433/97 foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos. A promulgação dessa lei consolidou um avanço na valoração e na valorização da água, fazendo surgir instrumentos básicos da gestão dos recursos hídricos. Esses instrumentos são: a) plano

de recursos hídricos que, segundo os artigos 6º e 7º da lei, são diretores e de longo prazo e visam a fundamentar e a orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos; b) a outorga de direito de usos das águas, que tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos; c) a cobrança pelo uso da água, cujo objetivo é estimular o uso racional da água e gerar recursos financeiros para investimentos na recuperação e na preservação dos mananciais das bacias. A cobrança não é um imposto, mas um preço condominial, fixado a partir de um pacto entre os usuários de água e o Comitê de Bacia, com o apoio técnico da ANA; d) e, como últimos instrumentos, o enquadramento dos corpos d'água e o sistema de informações sobre recursos hídricos. O enquadramento de corpos d'água estabelece o nível de qualidade a ser alcançado ou mantido ao longo do tempo. Mais do que uma simples classificação, o enquadramento deve ser visto como um instrumento de planejamento, pois deve tomar como base os níveis de qualidade que deveriam possuir ou ser mantidos para atender às necessidades estabelecidas pela sociedade e não apenas a condição atual do corpo d'água em questão. O enquadramento busca “assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas” e “diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes. No momento o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) homologou a proposta de enquadramento das águas superficiais que estabelece os parâmetros de qualidade para o uso dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Passo Fundo para os próximos 20 anos. A Resolução n. 120 está publicada no Diário Oficial do Governo do Estado do dia 3 de janeiro de 2013 e possui força de Lei. A proposta de enquadramento aprovada foi definida pela população da bacia em audiências públicas realizadas no ano passado. Esse processo faz parte do Plano de Bacia que iniciou há dois anos. O enquadramento é o estabelecimento da meta de qualidade da água a ser obrigatoriamente alcançada ou mantida em determinados trechos da bacia de acordo com os usos pretendidos ao longo do tempo. A meta é atingir em 2031 classes nobres denominadas 1 e 2, onde a qualidade da água é

maior. (COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PASSO FUNDO, 2013)

Inspirada no modelo francês, a legislação brasileira sobre recursos hídricos é um modelo ambicioso de gestão do uso dos rios e, de acordo com essa Lei, as decisões sobre os usos dos rios em todo o País devem ser tomadas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas, que são constituídos por representantes da sociedade civil (1/3), do estado (1/3) e dos municípios (1/3). A partir da promulgação da Lei n. 9.433/97, é dado um novo enfoque para a questão hídrica, a gestão do uso da água por bacias hidrográficas e o conceito do usuário pagador. A ênfase legislativa incide na racionalização do uso da água, estabelecendo princípios e instrumentos para sua utilização. (SOUZA, 1997)

Tem-se, por fim, a Lei Federal n. 9.984/2000, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, estabelecendo regras para a sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos. A ANA também se torna responsável pela gestão financeira da cobrança pelo uso da água. (SOUZA, 1997)

Com relação à implementação dos instrumentos de gestão (Plano de Bacia, Enquadramento, Outorga e Cobrança), em parte diversas da legislação de recursos hídricos, não será possível evitar que em várias regiões sejam aplicadas diferentes regulamentações, especialmente no âmbito da cobrança. Precisamente na fase inicial, deverão formar-se aí configurações contraditórias entre a população. (HARTMANN, 2010)

4 Comitês de Bacias Hidrográficas

Um Comitê de gerenciamento de recursos hídricos é o parlamento das águas de uma região, no qual a população e os usuários, juntamente com os órgãos do governo, interagem para gerenciar a qualidade e a disponibilidade das águas em uma determinada bacia hidrográfica. É uma entidade deliberativa, com atribuições legais baseadas na Lei Federal n. 9.433/97 e na legislação estadual dos recursos hídricos, a Lei n. 10.350/94 (BRASIL, 1994, 1997). Tal Comitê faz parte do Sistema Esta-

dual de Recursos Hídricos, juntamente com o Conselho de Recursos Hídricos (CRH), o Departamento de Recursos Hídricos (DRH), a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e as Agências de Regiões Hidrográficas.

A gestão dos recursos hídricos, como uma política pública envolvendo todos os usuários e a população, foi um passo necessário para superar o enfoque de atacar apenas os efeitos localizados da poluição e da demanda crescente. Nesse sentido, a bacia hidrográfica é a unidade ideal para a aplicação regionalizada dessa política, pois é a unidade natural dos recursos hídricos. O enfoque de planejamento e o uso de instrumentos de gestão, como a outorga do direito de uso da água e a cobrança pelo mesmo uso, garantem, nos países em que são aplicados, resultados efetivos na recuperação e na conservação dos recursos hídricos, bem como no seu melhor compartilhamento.

Os Comitês são conhecidos como os Parlamentos da Água, nas respectivas bacias. Isso significa que sua função é, basicamente, deliberativa, com poderes para decidir sobre questões bem definidas na Lei n. 10.350/94, que no seu artigo 2º estabelece que é preciso existir promoção na harmonização entre os múltiplos usos dos recursos hídricos (BRASIL, 1994). Já seu artigo 4º determina a participação comunitária por meio da criação dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, congregando usuários da água (indústria, comércio, abastecimento urbano, agricultura), representantes políticos e instituições de ensino. Além disso, atuam como fóruns de debate sobre questões afins aos usos dos recursos hídricos, sempre entendidos como bens ambientais (portanto, intrinsecamente vinculados aos demais componentes ambientais), como bens sociais (devido à importância da água e dos cursos de água em todas as manifestações de vida coletiva) e como bens econômicos, em função de sua escassez cada vez maior e pelo valor que a água tem no processo produtivo. (GRASSI, 2003)

A Lei n. 10.350/94 determina que todo Comitê tenha 40% de seus integrantes representando os diferentes usos da água na bacia, 40% representando a sociedade da bacia e 20% representando o Poder Público Estadual e Federal (os dois níveis que detêm o domínio das águas no Brasil)

(BRASIL, 1994). A proporcionalidade entre esses segmentos foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, na Resolução n. 5, de 10 de abril de 2000 (BRASIL, 2000). Essa norma estabelece diretrizes para formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, representando um avanço na participação da sociedade civil nos Comitês. Nos Comitês de Bacias de rios fronteirizos e transfronteirizos, a representação da União deverá incluir o Ministério das Relações Exteriores e naqueles cujos territórios abrangem terras indígenas, representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e das respectivas comunidades indígenas.

Os Comitês serão presididos por um de seus membros, eleito por seus pares para um mandato de dois anos, permitida a recondução. Todos os integrantes de um Comitê deverão ter plenos poderes de representação dos órgãos ou entidades de origem. Cabe ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos estabelecer as normas e orientar a constituição dos Comitês. O decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual instituirá os Comitês de Bacias e aprovará os seus Regimes Internos. O regimento é criado para organizar as formas de gestão e de participação, assim como o número total de integrantes, que varia atualmente entre 35 e 50 entidades representadas. No processo de formação de cada Comitê (com duração de dois ou três anos), a comunidade regional discute e decide qual composição básica refletirá melhor as características de usos e de organização social da região (bacia hidrográfica).

Os comitês têm reuniões ordinárias periódicas (mensais ou bimensais, conforme o comitê) e grupos de trabalho ou comissões que desenvolvem atividades específicas (sempre dentro da orientação de que o comitê não é um órgão executivo nem fiscalizador, mas deliberativo, opinativo e articulador). Cada comitê elege, bianualmente, um presidente e um vice-presidente (dentre os representantes dos usuários ou da população) e o presidente indica um secretário executivo. A diretoria eleita é auxiliada por uma Comissão Permanente de Assessoramento (CPA). Qualquer entidade interessada em participar de um Comitê de Bacia deve acompanhar as suas atividades e inscrever-se na oportunidade de uma eleição. Independentemente disso, todas as atividades de um Comitê são abertas e, muitas vezes, há reuniões e grupos de trabalho nos quais a participação é possível. (GRASSI, 2003)

A ideia de participação tem redimensionado não apenas as políticas públicas, mas tem se tornado uma verdadeira panaceia nas organizações não governamentais e nos organismos internacionais, além dos partidos políticos de esquerda. Os Comitês de Bacias, como de resto diversas outras instâncias criadas nessa concepção, experimentam uma série de fragilidades para a participação de todos os atores que dele fazem parte. Um dos problemas é a criação de Comitês por um mandato político. O ritmo imposto pelas gestões políticas é muito diferente do ritmo das organizações da sociedade civil, particularmente daquelas representativas de grandes grupos como sindicatos e associações, que frequentemente reclamam de falta de tempo e de condições de mobilização de suas bases. Juntar um grupo de entidades, com ou sem legitimidade na comunidade, criar um comitê para realizar determinadas ações e dizer que o processo foi participativo são estratégias bastante fáceis de serem realizadas e também criticadas. Por sua vez, a implementação de uma política, negociada dentro de uma estrutura de governo, não raro, sofre influência de determinados grupos que podem vir a resistir duramente à criação de espaços participativos.

É interessante o caso da Bahia, em que o governo resiste veementemente a criar os Comitês, e onde existem apenas associações de usuários, nas quais não estão presentes organizações da sociedade civil. Há ainda outra estratégia muito comum, que é não negar frontalmente a participação, mas miná-la, por meio de subterfúgios que visam a destituir de poder os espaços participativos. Exemplos disso são as práticas de colocar uma maioria de participantes da esfera pública, não convocar para reuniões, não “convidar” organizações de oposição ou contestatárias a participarem, indicar representantes sem poder de tomar decisão, ou mesmo limitar as competências da instância participativa. (CARDOSO, 2003)

Além disso, o processo de municipalização levou à criação de tantas instâncias de participação que, no caso de municípios pequenos, particularmente, acaba esgotando os recursos humanos disponíveis e a possibilidade de representação das organizações existentes. Isso pode levar ao fortalecimento de determinados atores, por participarem de diversas instâncias colegiadas, ou ao simples esvaziamento do comitê, em razão da sobrecarga dessas pessoas. (CARDOSO, 2003)

Atualmente, existem 93 Comitês de Bacias estaduais instituídos em todo país, distribuídos em dez estados. Além de seis Comitês de Bacias de rios estaduais. São Paulo é o Estado que possui um número maior, com 22 comitês, seguido de Minas Gerais, que possui 17; e Rio Grande do Sul, com 16. (MELLO, 2001)

Segundo Garjulli (2002), quanto às atribuições dos Comitês, a Lei n. 10.350/94, no artigo 19, define explicitamente como:

- I – encaminhar ao Departamento de Recursos Hídricos a proposta relativa à bacia hidrográfica, contemplando, inclusive, objetivos de qualidade, para ser incluída no anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- II – conhecer e manifestar-se sobre o anteprojeto de lei do Plano Estadual de Recursos Hídricos previamente ao seu encaminhamento ao Governador do Estado;
- III – aprovar o Plano da respectiva bacia hidrográfica e acompanhar sua implementação;
- IV – apreciar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos do Rio Grande do Sul;
- V – propor ao órgão competente o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica em classes de uso e conservação;
- VI – aprovar os valores a serem cobrados pelo uso da água da bacia hidrográfica;
- VII – realizar o rateio dos custos de obras de interesse comum a serem executadas na bacia hidrográfica;
- VIII – aprovar os programas anuais e plurianuais de investimentos em serviços e obras de interesse da bacia hidrográfica tendo por base o Plano da respectiva bacia hidrográfica;
- IX – compatibilizar os interesses dos diferentes usuários da água, dirimindo, em primeira instância eventuais conflitos. (BRASIL, 1994, art. 19)

O Estado do Rio Grande do Sul divide-se em três regiões hidrográficas: a Região do Rio Uruguai, que coincide com a bacia nacional do Uruguai; a Região do Guaíba; e a Região do Litoral, que coincide com

a bacia nacional do Atlântico Sudeste (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE RS, 2008). As regiões citadas comportam um total de 25 Bacias Hidrográficas, que foram criadas pela Lei n. 10.350/94, prevendo o gerenciamento desses compartimentos hidrográficos, por meio do Plano Estadual de Recursos Hídricos. (BRASIL, 1994)

As Bacias Hidrográficas indicadas anteriormente consistem em áreas de captação natural da água da chuva. Isso ocorre quando há escoamento na superfície do solo para um corpo de água ou seu contribuinte.

As pesquisas realizadas por Neckel (2011) relatam que o Rio Grande do Sul contempla, em sua totalidade, 24 Comitês de Bacia. A pesquisa mostrou que 54% das reuniões dentro dos Comitês de Bacias estão acontecendo de forma mensal, 29% bimestral, 4% trimestral e 13% semestral. Os setores de maior representatividade dentro dos Comitês de Bacias consistem em 9% de ONGs, 11% no Poder Público, 7% de indústria, a agricultura contempla 20%, 12% no setor de abastecimento urbano, 11% de instituições de ensino e 30% na sociedade civil. Quando analisados os Comitês de Bacias existentes, percebeu-se que 100% deles não possuem o Plano de Bacia consolidado nas etapas “A”, “B” e “C”, que significam:

- a) Etapa A – Diagnóstico dos Recursos Hídricos da Bacia;
- b) Etapa B – Cenários Futuros dos Recursos Hídricos na Bacia; e
- c) Etapa C – Programa de Ações da Bacia.

Entretanto, 92% deles estão com seus Planos de Bacia em andamento, enquanto os demais 8% não estão em andamento. (NECKEL, 2011)

Os desafios hoje enfrentados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas são tão grandes quanto suas potencialidades. O processo político próprio que vem sendo construído, evidentemente, está carregado de velhos vícios, entretanto, sua própria dinâmica traz novos ares. Não há dúvida de que os comitês já estão contribuindo para fortalecer o papel dos diversos atores sociais na discussão e na criação de políticas públicas que contemplem os interesses de uma camada maior da população. O que seria inadmissível é que esses comitês reforcem as elites políticas e ampliem as desigualdades. Cabe a todos (gestores e acadêmicos) tomar consciência para os rumos que eles possam tomar.

5 Cobrança pelo Uso da Água

Pode-se classificar o conflito de interesses sobre a água em três planos. O primeiro refere-se ao desenvolvimento das atividades humanas. A partir do momento em que o homem descobre maiores possibilidades tecnológicas voltadas ao desenvolvimento, ele utiliza os recursos naturais de forma mais intensa. Quando a população aumenta, evidentemente o uso dos recursos naturais será mais demandado.

O segundo plano de conflito refere-se ao fato de haver vários tipos de usos. A distribuição de água e a irrigação são usos chamados consultivos, pois retiram o recurso do corpo hídrico. Outros não consomem, mas apenas se utilizam da vazão, como é o caso da navegação e da energia elétrica. Nem sempre, porém, esses usos são complementares entre si. Por exemplo, irrigação é incompatível, em último caso, com a navegação, já que esta necessita de volume, havendo ainda outros usos, como a própria irrigação, que necessita retirar o recurso do corpo hídrico.

O terceiro plano de conflito consiste no risco de dano pelo mau uso da água. Se a água não é utilizada com as cautelas necessárias para a sua preservação, a sua qualidade fica comprometida e, conseqüentemente, a quantidade de água disponível diminui. O dano é verificado na ocorrência da poluição, da escassez e do assoreamento dos corpos de água. (GRANZIERA, 2000)

Segundo Granziera (2000), cabe ao Direito estabelecer as regras de solução desse conflito de interesses por meio das políticas nacional e estaduais de recursos hídricos. É possível classificar seus instrumentos em duas ordens: os de planejamento do uso, cuja função é ordenar o uso, diminuindo ou solucionando os conflitos; e os de controle do uso, com a finalidade de evitar a má utilização e o dano.

A cobrança pelo uso da água surge como um instrumento de gestão que está em fase de implantação em muitos estados, inserindo-se na Política de Recursos Hídricos como um instrumento financeiro. Todavia, não deixa também de ser um instrumento de controle que conferir à água um valor econômico, o que enseja o uso racional. (GRANZIERA, 2000)

A cobrança pelo uso da água fundamenta-se nos princípios do “poluidor-pagador” e do “usuário-pagador”. De acordo com o princípio do “poluidor-pagador”, se todos têm direito a um ambiente limpo, o poluidor deve pagar pelo dano que provocou. Havendo um custo social proveniente de uma determinada atividade, esse poluidor deve ser internalizado ou assumido pelo empreendedor. Ou seja, se uma indústria exerce determinada atividade e com isso causa poluição ou degradação de um rio, o custo da despoluição deveria ser assumido por essa indústria. Segundo o princípio do “usuário-pagador”, paga-se pela utilização da água. Na verdade, o poluidor não deixa de ser um usuário, que se utiliza desse recurso para diluir e transportar efluentes. Todavia, existe essa diferença doutrinária, embora a cobrança recaia sobre um e outro, apresentando três finalidades básicas: a primeira, didática, é a de reconhecer o valor econômico da água; a segunda é incentivar a racionalização, por uma questão lógica: pelo fato de se pagar, gasta-se menos e buscam-se tecnologias que propiciem a economia; por último, financiar todos os programas que estiverem contidos no plano, quer dizer, um instrumento de financiamento da recuperação ambiental dos recursos hídricos.

No Brasil, existe uma série de propostas concretas para a cobrança pelo uso da água. De acordo com as diretrizes legais, os modelos de cobrança referem-se a todas as classes de uso de recursos hídricos superficiais. Primeiramente, cobra-se pela captação temporária; em segundo lugar pelo consumo definitivo, e, em terceiro lugar, pelo uso para a diluição de esgotos contaminados com poluentes. A obtenção de energia por meio de força hídrica e outros usos, como por exemplo, para fins de lazer ou aquicultura, também estão sujeitos à cobrança. No geral, a dívida total da cobrança cabe a cada usuário, dependendo dos volumes individuais de uso de água, dos valores aplicados à cobrança e de outros coeficientes, como especificidades regionais ou sazonais. (HARTMANN, 2010)

A cobrança pelo uso da água já existe na Alemanha e em alguns estados brasileiros. Basicamente, há dois tipos de cobrança: a) cobrança por uso da água (captação e o consumo das águas superficiais e subterrâneas, que incide sobre o volume de água captado e sobre o volume consumido); b) cobrança por poluição (diluição de efluentes, que incide sobre a carga poluente lançada nos corpos hídricos).

Estão sujeitos à cobrança: I) os usuários domésticos de municípios com mais de 400 mil “habitantes aglomerados permanentes e sazonais ponderados”; II) os usuários industriais, as atividades econômicas e os criadores de animais que emitem carga poluente igual ou maior a 200 equivalentes-habitantes; e III) o setor hidroelétrico, térmico e nuclear.

O uso quantitativo (captação e consumo) da água para irrigação é cobrado a preços quase simbólicos. A metodologia de cálculo dos usos e da cobrança respectiva é definida de maneira uniforme para todo o país, mas cada Comitê/Agência fixa os coeficientes multiplicadores e os valores unitários específicos para cada fator gerador: vazão captada, vazão consumida e fatores de poluição. (MACEDO, 2000)

As experiências de cobrança pelo uso da água no Brasil são ainda bastante restritas. Em dezembro de 2005, por meio da Resolução n. 52, de 28 de dezembro de 2005, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), foi aprovada a cobrança para as águas de domínio da União da Bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiá. Para as águas de domínio dos Estados, o pioneiro foi o Estado do Ceará que implantou a cobrança em 1996. O Estado do Rio de Janeiro implantou inicialmente a cobrança apenas para as águas fluminenses da Bacia do Paraíba do Sul, iniciada em 2004, e, com a aprovação da Lei Estadual n. 4.247/04, estendeu a cobrança para as demais bacias fluminenses. No Estado de São Paulo, o projeto de lei de cobrança foi finalmente aprovado em 2005, após permanecer na Assembleia Legislativa por mais de cinco anos, mas depende ainda de regulamentação para se efetivar. O Estado do Paraná aprovou a cobrança, mas ainda não iniciou.

Serão apresentados, a seguir, o sistema de cobrança do Ceará e os sistemas de cobrança em aplicação nas bacias do Paraíba do Sul e Piracicaba. A cobrança no Estado do Rio de Janeiro não será objeto de uma apresentação específica tendo em vista que aplica a mesma metodologia e os mesmos critérios da cobrança implantada na bacia do Paraíba do Sul. (KELMAN, 2000)

Quase todos os modelos de cobrança, propostos ou implementados no Brasil, orientam-se nas necessidades financeiras das respectivas bacias hidrográficas. Neles, os diferentes usuários parecem planejar em primeiro

plano as melhorias ecológicas e uma maior segurança da disponibilidade de água a longo prazo, por meio de uma política eficiente de gestão hídrica. A cobrança permitirá, entre outras vantagens, a racionalização dos usos e a geração de recursos financeiros para aplicar em ações voltadas à gestão das águas na própria bacia hidrográfica na qual eles serão arrecadados.

Determinados usos da água poderão ser objeto da cobrança: a) água disponível no ambiente, ou seja, a água bruta, uma vez que se constitui fator de produção ou bem de consumo final; b) serviços de captação, regularização, transporte, tratamento e distribuição de água ou serviço de abastecimento (já cobrados pelas companhias de saneamento); c) serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de esgotos, ou serviço de esgotamento sanitário (já cobrados pelas entidades que gerenciam projetos públicos de irrigação ou pelas companhias de saneamento). É necessário ressaltar, todavia, que é uma das atribuições dos comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica a aprovação dos valores a serem cobrados pelos diversos usos da água, segundo o artigo 19 da Lei n. 10.350/94. (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE RS, 2008)

A cobrança, que não será um imposto nem uma taxa, mas tem características de um preço público aplicado a retiradas de água e a lançamentos de despejos, tem duas finalidades: servir de incentivo ao melhor uso da água (instrumento de racionamento e de racionalização do uso) e ser canalizada para a formação de um fundo “condominial” para aplicação em empreendimentos e ações que visem à recuperação da qualidade, à melhoria da oferta quantitativa e a formas mais racionais de uso. Tanto os valores da cobrança quanto os critérios de aplicação dos recursos arrecadados deverão ser definidos no Plano de Bacia, pelo respectivo Comitê. A Lei proíbe a cobrança “sem que sua aplicação esteja assegurada e destinada no Plano de Bacia Hidrográfica”. De outra parte, também assegura a Lei que “[...] os responsáveis pelos lançamentos não ficam desobrigados do cumprimento das normas e padrões ambientais”. Outro pré-requisito para o início da cobrança em uma bacia é a implantação da outorga. (GRASSI, 2003)

A cobrança pelo uso da água, em face das leis ambientais, tem natureza jurídica de instrumento de proteção ao meio ambiente, seja pela condição de bem ambiental, de que é provida a água, seja pela decorrência de sua função de equilíbrio hidroecológico. A identificação e a definição do preço hídrico devem alcançar o objetivo hidronormativo de assegurar à atual e às futuras gerações o acesso qualitativo e quantitativo à necessidade de disponibilidade de água, em padrões da qualidade adequados aos respectivos usos, garantindo o desenvolvimento econômico (D’LSEP, 2010).

No Brasil, existe toda uma série de propostas concretas para a cobrança pelo uso da água. No atual momento, os modelos muito diferentes que estão sendo discutidos na literatura especializada, já influenciam as práticas contidas na legislação de recursos hídricos. A proposta da metodologia da cobrança pelo uso da água está vinculada à escassez e consiste em um modelo que se deseja que seja promissor.

6 Conclusão

O uso dos recursos hídricos está sendo feito de forma descontrolada pelos diferentes setores. A escassez é algo visível e que tende a aumentar devido às ações antrópicas. É necessário que se utilize de instrumentos de gestão para amenizar tamanha problemática ambiental. Os Comitês de Bacias Hidrográficas são vistos como entidades fundamentais nesse processo de gestão e são responsáveis pela aplicação da cobrança da água. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos não é um instrumento de gestão recente, existe na legislação brasileira desde 1994. No entanto, somente agora se fez necessária a sua aplicação com o objetivo principal de sensibilizar e de buscar o seu uso de forma racional.

A participação da sociedade local no processo de implementação da cobrança será de extrema importância. Para isso, estão sendo realizadas audiências públicas mensais organizadas pelos Comitês de Bacias com o objetivo de informar a sociedade acerca de como será feito esse processo e de que forma a indústria, a agricultura e o comércio pagarão por esse bem natural dotado de valor econômico.

É de extrema importância o engajamento da sociedade, das forças políticas e públicas e da ciência na implementação de uma gestão dos recursos hídricos que permita esperar que a cobrança pelo uso da água possa estabelecer-se nos próximos meses, ou anos, como instrumento eficaz e eficiente da política ambiental no Brasil.

Referências

AGÊNCIA Nacional de Águas (ANA). **Disponibilidade de demanda de Recursos Hídricos no Brasil**: estudo técnico. Caderno de Recursos Hídricos. Brasília, DF: ANA, 2005.

BARTH, F. T. A Cobrança como suporte financeiro à política estadual de recursos hídricos. *In*: MENDES THAME, A. C. (Org.) **A Cobrança pelo uso da água**. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração Ltda. (IQUAL), 2000.

BRASIL. **Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

BRASIL. **Lei n. 10.350, de 30 de dezembro de 1994**. Disponível em: <<http://mundoambiente.eng.br/new/legislacao-ambiental-estado/sistema-de-recursos-hidricos/>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.433/97, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm>. Acesso em: 25 ago. 2013.

BRASIL. **Resolução CNRH n. 05/2000, de 10 de abril de 2000**. Disponível em: <<http://www.comitepcj.sp.gov.br/Paginas.php?CodPagina=398>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

CARDOSO, Maria Lúcia Macedo. Desafios e Potencialidades dos Comitês de bacia Hidrográfica. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 55 n. 4, dezembro, 2003.

COMITÊ de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Passo Fundo (CBHPF). **Aprovado enquadramento das águas na Bacia do Rio Passo Fundo**. [2013]. Disponível em: <http://www.upf.br/cbhp/index.php?option=com_content&task=view&id=643&Itemid=5>. Acesso em: 14 jan. 2013.

D’SEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água juridicamente sustentável**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FANTON, G. *et al.* Condições ambientais do espaço urbano do Município de David Canabarro-RS. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 6, n. 2, p. 75-92, abr. 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Painel V – Conservação da água potável – do Seminário Internacional “Água, bem mais precioso do milênio”**. CEJ, Brasília, DF, n. 12, p. 71-74, set.-dez. 2000. (Promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 17 a 19 de maio de 2000, em Brasília, DF, no auditório do Superior Tribunal de Justiça)

GRASSI, Luiz Antonio Timm. **Gerenciamento dos Recursos Hídricos**. Junho, 2003. Disponível em: <<http://www.upf.br/cbhp/download/tetos.pdf>>. Acesso em: 4 maio. 2012.

GARJULLI, R. *et al.* **Projeto Marca d’Água**: relatório final da fase I – Bacia Hidrográfica do Rio Jaguaribe. Ceará, Projeto Marca d’Água. 2002.

HARTMANN, Philipp. **A Cobrança pelo uso da água como instrumento econômico na política ambiental**. Porto Alegre: AEBA, 2010.

HESPANHOL, I. Potencial de reuso de água no Brasil: agricultura, indústria, municípios, recarga de aquíferos. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 13, n. especial, 2003.

KELMAN, J. Outorga e Cobrança de Recursos Hídricos. *In*: MENDES THAME, A. C. (Org.) **A Cobrança pelo uso da água**. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração Ltda. (IQUAL), 2000.

MACEDO, H. P. A Experiência do Estado do Ceará. 2000. *In*: MENDES THAME, A. C. (Org.) **A Cobrança pelo uso da água**. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração Ltda. (IQUAL), 2000. p. 29-34.

MCMICHAEL, Anthony J. The urban environment and health in a world of increasing globalization: issues for developing countries. **Bulletin Of The World Health Organization**: the International Journal of Public Health, New York, v. 78, n. 9, p. 1.117-1.126, set. 2000.

MELLO, R. A composição de representação nos Comitês e Conselhos: a estrutura jurídico institucional dos comitês. *In*: Relato dos Trabalhos: 3º ENCONTRO NACIONAL DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. **Anais...** Belo Horizonte, 2001.

MENEZES, M. D. *et al.* Dinâmica hidrológica de duas nascentes, associada ao uso do solo, características pedológicas e atributos físico-hídricos na sub-bacia hidrográfica do Ribeirão Lavrinha – Serra da Mantiqueira, MG. **Scientia Forestalis**, Minas Gerais, v. 37, n. 82, p. 175-184, 2009.

NECKEL, Alcindo. **Análise dos Comitês de Bacia no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Portal Faculdades, Passo Fundo, 2011.

PROJETO Biodiversidade RS. **Mapa das Regiões e Bacias Hidrográficas do RS**. 2011. Disponível em: <<http://www.biodiversidade.rs.gov.br>>. Acesso em: 3 maio. 2012.

SECRETARIA do Meio Ambiente (SEMA) do Estado do Rio Grande do Sul. Governo do Estado. **Bacias Hidrográficas do RS**. Brasil, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=54>. Acesso em: 28 abr. 2011.

SOUZA, M. A. A. **Reuso de Água**. Programa de Educação Continuada em Tecnologia Apropriada e Saneamento para Professores Universitários. Original Reprográfico. Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS). Organización Pan-Americana de Saúde (OPS), 1997.

SHIKLOMANOV, I. **Word water resources: a new appraisal and assessment for the 21 century.** IHP. São Paulo: Unesco, 1998.

TUNDISI, J. G. **Água no século XXI: enfrentando a escassez.** São Carlos: RiMa, II E, 2003.

Janaina Rigo Santin é Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa, com bolsa CAPES, Doutora em Direito pela UFPR, Mestra em Direito pela UFSC, Advogada, Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo (RS). *E-mail:* janainars@upf.br.

Endereço profissional: Avenida General Neto, n. 443, sala 205, Centro Passo Fundo, RS. CEP: 99010-021.

Emanuelle Goellner é Bióloga e Mestra em Engenharia com área de concentração em Infraestrutura e Meio Ambiente. Bolsista FAPERGS. Passo Fundo, RS. *E-mail:* e.goellner@yahoo.com.br.

Endereço profissional: Rua Ismael de Quadros 871, Vila Luiza. Passo Fundo, RS. CEP: 99040720.