

RICARDO MARCELO DE MENEZES

**A GESTÃO MUNICIPAL DOS RECURSOS HÍDRICOS: OS DESAFIOS DO
GERENCIAMENTO PARTICIPATIVO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA**

Dissertação apresentada como
requisito parcial para a obtenção do
grau de Mestre em Direito, à
Universidade de Caxias do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Maria
Rodrigues de Freitas Iserhard

Caxias do Sul
2006

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, pela orientação à elaboração desta dissertação, pela amizade e dedicação.

Aos meus colegas de mestrado, em especial, ao Prof. Sergio Luiz Omizzolo, ao Prof. Valdeci Israel, companheiros de viagem por dois bons anos, e ao Prof. Maurício Bianchi, nosso anfitrião na Serra Gaúcha, pelos laços de amizade que hoje nos unem.

A Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc e ao Município de Joaçaba, que me acolheram, e contribuíram decisivamente na viabilização das condições para que pudesse cursar o Mestrado.

Aos sempre meus Professores, Mélsi Moreira e Osmar De Marco, pelo apoio e prestimosa ajuda sempre que solicitados.

A minha família, que colaborou em todos os momentos, sem medir esforços, minha esposa Scheila, minha filha Maria Eduarda, meu Pai Antonio e minha mãe Salette e minha tia Zenilde.

E a todos que de alguma forma colaboram com esse trabalho.

EPÍGRAFE

Um sábio alemão de nome Lichtenberg, relata este sonho estranho: quando se vangloriava de conseguir identificar, graças à análise química, os componentes de qualquer objecto, apareceu-lhe um velho sobrenatural, no qual poderíamos reconhecer facilmente a figura de Deus. O velho tira do seu saco um objecto esférico e desafia o químico a analisá-lo. Lichtenberg põe de imediato mãos à obra: ele esmaga-o, amassa-o, precipita-o, analisa-o, e acaba por elaborar uma lista de elementos: carbono, hidrogênio, oxigênio, azoto... O velho, tendo vindo buscar a resposta, anuncia-lhe que a bola não era senão o globo terrestre – e eis as catástrofes provocadas pelas suas manipulações: a atmosfera dissipada no seu sopro, os oceanos ainda húmidos no seu lenço, as montanhas poeiras na sua faca... Abalado, Lichtenberg pede uma nova oportunidade; magnânimo, o velho tira um novo objecto do seu saco. Desta vez, Lichtenberg cai de joelhos, vencido: tratava-se de um livro¹.

¹ OST, François. *A natureza à margem da lei*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 169.

RESUMO

O estudo trata da gestão municipal dos recursos hídricos no Brasil e os desafios do gerenciamento participativo nos Comitês de Bacia Hidrográfica. A partir da Constituição Federal de 1988, os recursos hídricos passaram a ser de domínio exclusivamente público da União e Estados membros. Em janeiro de 1997 entrou em vigor a Lei n. 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o que mudou os paradigmas do setor, na perspectiva de implementar uma gestão sistêmica e descentralizada, levando em conta todos os elementos do ambiente e proporcionando a todos os atores sociais a possibilidade de participar do processo por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica. O trabalho se ocupou também, em discutir o papel do Município nesse novo modelo de gestão, já que num primeiro momento não tem a titularidade de nenhum recurso hídrico e o espaço local de discussão passou a ser o Comitê de Bacia Hidrográfica. Em julho de 2000, a Lei n. 9.984/00, criou a Agência Nacional de Águas, que tem como missão implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com os demais membros desse sistema. Finalmente analisa a relação entre o Município e os Comitês de Bacia Hidrográfica, no que diz respeito a sua participação e possíveis conflitos de competência.

Palavras chave: Gestão; recursos hídricos; município; comitês de bacia hidrográfica; democracia participativa.

ABSTRACT

The study approaches the municipal management of the water resources in Brazil and the challenges of the participative management in the Committees of Hydrographic Basin. From the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, the water resources had started to be of exclusively public domain of the Union and States members. In January of 1997, the Law nº 9.433/97 that instituted the National Politics of Water Resources and the National System of Water Resources Management was approved, what changed the paradigms of the sector, in the perspective to implement a systemic and decentralized management, taking in account all the elements of the environment and providing to all the social actors the possibility to participate of the process by means of the Committees of Hydrographic Basin. This work also discusses the City's role in this new model of management, since at a first moment it does not have the title of the water resource and the responsible started to be the Committee of Hydrographic Basin. In July of 2000, Law nº 9.984/00, created the National Water Agency, which has as mission to implement the National Politics of Water Resources and the National System of Water Resources Management, in joint with the other members of this system. Finally, it analyzes the relation between the City and the Committees of Hydrographic Basin, concerning its participation and possible concurrent jurisdictions.

Keywords: Management; water resources; city; committees of hydrographic basin; participative democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
Capítulo I	
Um Sistema Nacional no Estado federal: O papel do Município na execução de uma política ambiental	12
1. A Estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos	20
2. A descentralização dos órgãos de execução de uma política nacional	23
Capítulo II	
O interesse local na definição de uma política de gestão dos recursos hídricos	41
1. A competência municipal em matéria de gestão dos recursos hídricos	43
2. A adoção do princípio da subsidiariedade na defesa de uma política local de gestão dos recursos hídricos	53
Capítulo III	
O gerenciamento dos recursos hídricos pelos Comitês de Bacia hidrográfica: o dilema de uma democracia participativa	58
1. A organização dos Comitês de Bacia hidrográfica no contexto do federalismo brasileiro	67
2. Os limites de uma gestão participativa através dos Comitês de bacia hidrográfica	73
Capítulo IV	
O relacionamento entre Comitês de Bacia Hidrográfica, da Agência Reguladora e das Agências de Água na gestão dos recursos hídricos	80
1. O surgimento da Agência de Regulação na gestão dos recursos hídricos	82
2. As Agências de Água e algumas das experiências implementadas	92

Capítulo V

A gestão municipal dos recursos hídricos	96
1. A participação do Município no processo decisional dos Comitês de Bacia hidrográfica	99
2. A gestão dos possíveis conflitos ente o Município e os Comitês de Bacia Hidrográfica	102
CONCLUSÃO	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

INTRODUÇÃO

O mundo encontra-se, no início do século XXI, imerso numa crise ambiental de extensão imensurável. Nesse contexto, os recursos hídricos configuram uma preocupação crescente tanto nas questões ligadas à preservação quanto na sua forma de gestão.

No Brasil, a preocupação com a preservação e forma de gestão, tomou impulso renovado a partir da Constituição Federal de 1988, quando foi adotado como mandamento constitucional o princípio de que todos os recursos hídricos são de natureza pública, passando então a ser de domínio da União e dos Estados-membros. Dando materialidade a esse princípio, em janeiro de 1997, tivemos a publicação da Lei n. 9.433/97, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos brasileiro assume uma dupla característica. Primeiramente, oferece uma estrutura descentralizada política e administrativamente de modo a respeitar os princípios da organização federal do Estado. Num segundo momento, preocupa-se em consolidar instrumentos de participação social nos processos decisórios de modo a estimular um compromisso da cidadania com os desafios de um desenvolvimento social e economicamente sustentável. Tais características configuram o novo modelo de gestão de recursos hídricos adotado pelo Brasil.

Esse modelo de gestão apresenta duas problemáticas a serem consideradas no contexto brasileiro: a introdução de um modelo de gestão idealizado na óptica de uma

outra forma de Estado considerando que foi importado de outros países do mundo, como França, Alemanha, Espanha e Inglaterra; e a diversidade do Estado brasileiro, suas especificidades face a extensão territorial e cultural que se apresenta. No Brasil, com a federação de três níveis, onde temos a União, os Estados-membros e o Município, com competências constitucionais destinadas a cada ente, inclusive de ordem legislativa, a gestão dos recursos hídricos também deve ser desenvolvida por todos, porém, a titularidade do domínio pertence a União e aos Estados-membros, sendo ainda criado um novo espaço de gestão territorial que são as bacias hidrográficas.

No cenário proposto para a gestão dos recursos hídricos implementado por esse novo modelo, surge a figura dos Comitês de Bacia Hidrográfica, que se caracterizam como órgãos colegiados, formados pela participação de representantes do Estado, dos usuários e da sociedade civil. Desse modo pretendemos discutir a participação do Município na gestão dos recursos hídricos e se realmente aos Comitês de Bacia Hidrográfica tem possibilidades de implementar uma gestão verdadeiramente participativa.

Entender o novo com os olhos do velho, não é tarefa que nos parece exitosa. Para alcançar a possibilidade de construir uma contribuição para o entendimento da nova forma de gestão dos recursos hídricos proposta modernamente no Estado brasileiro é necessário um esforço para romper com o sistema centralizador e com a pseudodescentralização até o momento apregoada pela União e discutir de forma franca as possibilidades que podem conduzir a uma gestão voltada aos interesses locais da sociedade.

Para entender o que significa focar o interesse local é importante dentro de um sistema federativo como o brasileiro, entender o princípio da subsidiariedade. Esse

princípio adotado no Estado federal alemão, preocupa-se com o estudo das diversidades existentes nas comunidades, e que a observância dessas diversidades deve ser levada em conta em qualquer estrutura.

A descentralização é então a forma pela qual podemos operar o princípio da subsidiariedade. A transferência do poder da unidade central para as periféricas ou também para coletividades sociais se apresenta como uma reengenharia do Estado moderno face às novas problemáticas surgidas no modelo de Estado atual.

Temos na nova proposta de gestão dos recursos hídricos mais uma forma de conduzir a administração dos recursos ambientais a um patamar adequado, a fim de explorá-los sem destruí-los, utilizá-los consciente de que novas gerações virão e deles prescindem para sua sobrevivência.

O trabalho foi desenvolvido tomando como referencial o método analítico, por meio da técnica da pesquisa bibliográfica, e busca retratar a partir do entendimento manifestado pela doutrina, como está estruturado o novo modelo de gestão dos recursos hídricos no Estado brasileiro, com especial enfoque a competência Municipal.

Orientado por nosso objetivo que se traduz por investigar como se dá a integração do Município, no contexto do federalismo brasileiro, ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, desenvolvemos o trabalho em duas partes.

Na primeira parte, que se subdivide em dois capítulos, estudar-se-á o município diante da federalização da gestão dos recursos hídricos. O primeiro capítulo, abordará o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no Estado federal e o papel do Município na execução de uma política ambiental. No segundo capítulo, será realizada uma análise do interesse local na definição de uma política de gestão dos

recursos hídricos, enfocando a competência do município e a gestão local e descentralização, dos recursos hídricos, pela óptica do princípio da subsidiariedade.

Na segunda parte da que se subdivide em três capítulos, enfocar-se-á a descentralização do gerenciamento dos Recursos Hídricos através dos Comitês de Bacia Hidrográfica. No terceiro capítulo, se discutirá o gerenciamento dos recursos hídricos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, sua organização e a gestão participativa e seus limites no âmbito dos Comitês.

No quarto capítulo, o trabalho irá se deter no relacionamento entre Comitês de Bacia, da Agência Reguladora e das Agências de Água na gestão dos recursos hídricos, dando destaque ao surgimento da Agência Nacional de Águas – ANA e a implantação das agências de bacias, que devem ser a secretaria executiva dos Comitês de Bacia Hidrográfica. No quinto e último capítulo, abordar-se-á a gestão municipal dos recursos hídricos, a participação do Município no processo decisório dos Comitês de Bacia hidrográfica e a gestão dos possíveis conflitos entre o Município e os Comitês de Bacia Hidrográfica.

CAPÍTULO I

UM SISTEMA NACIONAL NO ESTADO FEDERAL: O PAPEL DO MUNICÍPIO NA EXECUÇÃO DE UMA POLÍTICA AMBIENTAL

Com a Revolução Francesa, em 1789, o Estado vem sofrendo mudanças e a partir desse momento histórico se empregou novos modelos de produção e de gerência dos interesses sociais, que acabaram por desenvolver formas de ocupação humana mais expansivas do que se tinha presenciado na história até aquele momento, e, por consequência, uma maior utilização dos recursos naturais.

Surgiram, então, novos Estados, preocupados com a expansão, a geração de riqueza e a ocupação da população, por meio de atividades industriais e comerciais que gerassem cada vez mais tributos, a fim de garantir a sobrevivência do próprio do Estado.

Essa nova percepção do Estado não modificou alguns equívocos, como a ocupação desordenada e predatória das “colônias”², e apresentou novos paradigmas,

² As colônias, eram as novas terras descobertas e dominadas pelos Estados conquistadores.

como a fixação do conceito de propriedade, na qual a terra deixa de ser comum e passa a pertencer a um proprietário. Nesse sentido, o Código Francês foi pródigo, pois sua elaboração serviu de espelho para tantos outros Estados, que adotaram os seus princípios.

Comentando as mudanças que ocorreram na França na eminência da Revolução Francesa e contrapondo esses acontecimentos ao “Antigo Regime” Aléxis de Tocqueville, relata:

Portanto, tudo já era novidade, escuridão, conflito, nas leis secundárias antes mesmo que se tocasse nas leis principais regulamentando o governo do Estado. O que ainda sobrava estava abalado e não havia mais, por assim dizer, um só regulamento cuja próxima abolição ou modificação não tivesse sido anunciada pelo próprio poder central.³

A idéia de que a natureza era inesgotável, se traduzia nos artigos do Código Civil Francês, que dava ao proprietário a apropriação das terras na sua totalidade, ou seja, tudo que estava sobre a propriedade poderia ser utilizado da maneira que lhe conviesse. E ainda, havia a possibilidade de apropriar-se das coisas comuns, mesmo que em parcelas, porém o zelo por sua preservação face à abundância não era visto como preocupação.

As noções de território e propriedade, que a partir do Estado moderno tomaram novos rumos, passam, no Estado atual, a se desenhar de forma ainda diferente. O homem no transcorrer dos últimos três séculos viveu um progresso baseado no extrativismo e exploração desordenada dos recursos naturais sem grandes preocupações, fazendo com que parte do meio ambiente, que possibilita a existência da vida nas suas mais variadas formas, fosse destruído ou danificado significativamente.

³ TOCQUEVILLE, Aléxis. *O antigo regime e a revolução*. 2. ed. Trad. de Yvonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 183.

Os relatos doutrinários de ocupação de diversas partes do mundo, como a América, a ilha de Madagascar e o próprio continente Europeu, com um foco voltado somente a questão econômica, demonstram a insanidade cometida na exploração sem parâmetros adequados do meio ambiente, o que, de fato, na atualidade vem despertando gradativamente um sentimento de preservação, planejamento e de pensar a forma de desenvolvimento que se pretende de ora em diante. Nesse sentido Ignacy Sachs relata os novos paradigmas a serem observados:

A ecologia moderna desistiu dos modelos de equilíbrio, emprestados da economia, para se tornar uma história natural que abarca centenas de milhares de anos. Toda a história da humanidade, muito mais curta, deve conseqüentemente ser reexaminada em termos da integração entre as duas, tendo o conceito de co-evolução como categoria central. É irônico que, em um momento em que a seta do tempo atravessa todas as disciplinas científicas, a economia, cuja origem está entrelaçada com a história, vai em sentido contrário. Não é de admirar que tenha se tornado uma ciência sombria.⁴

Alguns doutrinadores como François Ost, Edgar Morin, Niclas Luhmann⁵, entre outros, vem alertando sobre a necessidade de um pensar complexo, sistêmico, não reducionista, que possa, ser introduzido nessa discussão para a formulação científica de idéias que contribuam para resolver a crise ambiental que vivemos.

Nesse particular François Ost, em sua obra *A Natureza a Margem da Lei*, manifesta sua insatisfação com o método utilizado até então pelo homem, na condução do ambiente, destacando suas falhas:

A falência, tanto teórica como prática, do modelo de disjunção do homem e da natureza, e do modelo oposto de identificação, comanda hoje a adoção de uma epistemologia da complexidade. Podemos definir como “complexo” todo o

⁴ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 50.

⁵ François Ost: *A natureza à margem da lei*; Edgar Morin: *A inteligência da complexidade*; Niclas Luhmann: *Sociologia do Direito I*.

fenômeno no que põe em jogo uma diferença de níveis e uma circularidade entre estes diferentes níveis. Tomar em conta, simultaneamente, esses diferentes níveis (por exemplo, entre o objeto, o ambiente do objecto e o observador) e as relações de circularidade que se estabelecem entre eles, é próprio da epistemologia da complexidade, da qual se pode dizer que se opõe, ponto por ponto, ao método cartesiano: método identitário e linear, método do “simples”. Para Descartes, tratava-se de isolar objectos, claros e distintos destacados de um fundo esfumado e separado, como um cenário de teatro. Primeira simplificação: o objecto, o elemento, o indivíduo, a substância, não devem nada ao seu ambiente. Como fosse possível pensar o elemento fora do sistema que o constituiu. Em seguida, uma vez que será necessário dar conta das relações que se observam entre os elementos claros e distintos, estão serão pensadas segundo um esquema mecanicista: movimentos lineares, causalidades únicas, explicam-nas: não há aí senão um encadeamento de “longas cadeias de razão, todas simples e fáceis”. Segunda simplificação: não há aqui lugar para as ideais de recursividade, de causalidades múltiplas e circulares de interações e de probabilidades. Tudo é determinado como o movimento do relógio⁶.

A notícia de que os recursos hídricos são escassos e cada vez mais poluídos, já não se apresenta como uma novidade na sociedade internacional, porém essa consciência só encontrou eco a partir de 1970, através de movimentos ecológicos que, na época, mostraram ao mundo que se nada fosse feito havia a possibilidade de sérios riscos à vida de toda espécie de ser vivo, inclusive do homem. O principal acontecimento, o marco histórico, do despertar da sociedade internacional, se deu com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em junho de 1972 que se realizou em Estocolmo, na Suécia. Foi sucedida por outros eventos do gênero⁷, que buscaram aglutinar forças na busca de uma nova forma de pensar o meio ambiente.

A tomada de consciência dos governos de alguns Estados fez com que passassem a adotar medidas protecionistas e recuperadoras de ambientes já degradados.

⁶ OST, *op. cit* p. 280/81.

⁷ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, Brasil, 1992; Conferência sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, Paris, França, 1998; II Fórum Mundial da Água, Haia, Holanda, 2000.

Alguns Estados europeus largaram na frente e desenvolveram novos paradigmas para a administração dos recursos hídricos, a fim de melhor aproveitá-los e também preservá-los, como são os casos⁸ de França, Alemanha, Inglaterra, entre outros.

Seguindo essa preocupação e com um quadro nada favorável, o Brasil passou a adotar, somente a partir dos anos 90, passou a adotar uma nova política para estruturar o desenvolvimento aliado a preservação dos recursos hídricos, estabelecendo limites e prioridades por meio de uma lei nacional, a Lei n. 9.433/97, que em sua ementa dispõe: *“Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989”*.

Essa legislação pautou-se pela federalização e descentralização da gestão dos recursos hídricos, como também pela democratização desta gestão, a fim de possibilitar a participação de todos os envolvidos no processo de utilização e preservação, propiciando em tese, uma gestão compartilhada por todos os atores, que resultou na criação dos comitês de bacia hidrográfica. Há quem discorde⁹, mesmo que parcialmente, dessa afirmação, em face de elementos como a dissociação dos recursos hídricos como recurso integrado ao meio ambiente, a uma pseudodescentralização, entre outros argumentos.

Com a federalização dos recursos hídricos, a lei distribuiu as competências aos entes federativos de forma desigual, fazendo que cada qual busque alcançar seu espaço

⁸ LANNA, Antonio Eduardo. Sistemas de gestão de recursos hídricos. *Revista Ciência & Ambiente*. Santa Maria: Pallotti, 2000. p.21-56.

⁹ CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* 1ª. Ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2005. p. 210/11.

consoante as competências constitucionais estabelecidas, conjugadas com as competências trazidas pela Lei n. 9.433/97.

Envolvido nesse processo complexo, que se precisa aliar desenvolvimento sustentável¹⁰ e preservação dos recursos hídricos, por meio da discussão sistêmica do problema da gestão compartilhada desses recursos, é que se deve procurar a solução da melhor gestão.

Diante desse panorama, se apresenta a necessidade de pesquisarmos o papel do Município na federalização dos recursos hídricos, pois, é nele que vive a população, que os recursos hídricos tem sua utilização para uma gama ampla de atividades, desde a captação e distribuição para o consumo humano, passando pelas atividades agrícolas e industriais.

O Município, se apresenta como o ente local, aquele em que o indivíduo vive, estuda, trabalha, enfim, realiza todas as suas atividades cotidianas e tem um vínculo de identificação, de proximidade. Assim entendemos que estudar o papel do Município na federalização dos recursos hídricos, é algo necessário e útil a fim de melhor entender o novo modelo de gestão de recurso hídricos proposto no Brasil.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Município foi elevado a ente federativo, sendo concedido a ele autonomia política, administrativa e financeira. Essa mudança do ponto de vista do Estado Federal, é uma exceção à regra, ou seja, no regime federal clássico temos apenas duas esferas de poder, a União e os Estados-membros. Referindo-se ao tema da autonomia federativa, José Afonso da Silva, assim se manifesta:

¹⁰ Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.p. 46-49.

*a autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas. A Constituição reconhece esses elementos às entidades federativas brasileiras: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.*¹¹

Esse novo *status* conferido ao Município se identifica pelas competências a ele outorgadas, em várias passagens da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial os arts. 1º¹² e 18¹³. Na esfera ambiental essas competências podem ser conferidas entre os artigos 21 a 32, e também no 225; e para exercê-las o Município deve ater-se ao interesse local, ou seja, as peculiaridades do ambiente que está inserido frente às necessidades da sociedade.

No Estado Federal, a descentralização de competências constitucionais é importante para que as atribuições recebidas por cada ente federativo, possam ser exercidas em sua plenitude. Pode-se dizer que o Estado brasileiro adotou um modelo de

¹¹ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.71.

¹² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹³ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996).

ampla descentralização administrativa, cujo espírito perpassa toda a Constituição de 1988¹⁴.

É com fundamento nessa posição dentro da federação brasileira que o Município deve exercer suas competências, visando uma participação efetiva na política ambiental e em especial, na gestão dos recursos hídricos.

¹⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 348.

1. A Estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

A sistematização legislativa dos recursos hídricos no Brasil já ocorre a algum tempo. O Código Civil de 1916, em seus arts. 563 a 568¹⁵, traçava um regime geral das águas e, posteriormente, o Decreto nº 24.643 de 17 de julho de 1934, denominado de Código das Águas, também se preocupou da matéria, porém com o objetivo principal de regulamentar o potencial hídrico para fins de geração de energia elétrica.¹⁶

Com a crescente preocupação mundial com a preservação das águas, a partir de meados do século XX, onde se iniciaram as discussões concretas sobre a possibilidade da falta de água, inclusive para o consumo humano, países como França e Inglaterra iniciaram uma política de gestão dos recursos hídricos voltada a utilização racional desse recurso instituindo modelos de gestão por meio de seu sistema legislativo.¹⁷

No Brasil, a visão equivocada de que a água é um bem abundante e inesgotável, a ausência de medidas conservacionistas e ainda, o uso inadequado dos recursos hídricos, trouxe um quadro de desequilíbrio e, desse modo, exigiu do Estado um posição mais enérgica sobre o tema, a fim de modificar o panorama até então existente.

Essa preocupação no Brasil, apesar de ser debatida ao longo das últimas décadas do século XX, só foi transformada em lei em 1997. A edição da Lei n. 9.433 de 8 de janeiro de 1997, é o marco do estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos e da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A

¹⁵ Com a edição da lei nº 10.406/02 (novo código civil), essa matéria é tratada nos art. 1.288, 1.289, 1.290, 1.293, *caput* e § 1º.

¹⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2004. p. 807.

¹⁷ Ver: LANNA, Antonio Eduardo. Sistemas de gestão de recursos hídricos. *Revista Ciência & Ambiente*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, n. 21, p. 50, 2000.

União exercendo a competência que lhe foi outorgada, no art. 22, IV da Constituição Federal de 1988, regulamentou então, o art. 21, XIX, do mesmo diploma legal, que trata da instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definição dos critérios de outorga de direitos de seu uso.

A partir da implementação desta lei, a estrutura gerencial dos recursos hídricos deixou de ser voltada especificamente à exploração dos recursos hidroelétricos, mas compreendida, dentro da atual realidade¹⁸ a que a sociedade submeteu os recursos hídricos, por meio de suas ações não planejadas, como, ocupação desordenada do solo, poluição, desmatamento, entre outras.

Os membros da federação, a partir da nova lei, têm papéis distintos e complementares, a fim de propiciar dentro de suas competências, os meios para que a gestão compartilhada dos recursos hídricos possa se desenvolver. A experiência brasileira, nesta forma de gestão, não é significativa, pois, apenas alguns Estados-membros já detinham alguma experiência nessa matéria, como por exemplo o Estado de São Paulo.

Os fundamentos da atual política nacional de recursos hídricos estão delineados no art. 1º da Lei n. 9.433/97:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e

¹⁸ REVISTA VEJA. *O paradoxo da água*. São Paulo: Ed. Abril. Ano 38. n.1926. Out.2005, p.84-92.

atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Tomando como base esses fundamentos, o legislador estruturou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, delimitando nos artigos seguintes os objetivos, as diretrizes gerais para sua implementação, os instrumentos da política de gestão dos recursos hídricos, a estrutura do sistema, enfim, abordou todas as temáticas necessárias a implementação da gestão sistêmica dos recursos hídricos.

Quanto à estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a Lei n. 9.433/97, em seu art. 33, assim a definiu:

Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

I-A. – a Agência Nacional de Águas;

II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;

III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;

V – as Agências de Água.¹⁹

Esses são os órgãos incumbidos da tarefa de gerenciar os recursos hídricos, a partir das diretrizes traçadas pela própria Lei nº 9.433./97.

¹⁹ Redação dada pela Lei 9.984, de 2000.

2. A descentralização dos órgãos de execução de uma política nacional

A descentralização que é empregada pelo sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos brasileiro, segue o conceito de descentralização empregada no federalismo. O Brasil é uma República Federativa composta pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a Constituição Federal, ao colocar os corpos de água sob os domínios federal e estadual delimitou aos dois níveis mais amplos, ou seja, da União e dos Estados-membros, a atuação principal no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos²⁰.

A respeito do conceito de descentralização, Christian Guy Caubet, faz uma distinção entre esta e a desconcentração. A descentralização é a transferência do poder de decisão de forma irreversível, ampliando e redistribuindo, efetivamente, o poder de forma democrática; enquanto a desconcentração é classificada como uma forma de gestão administrativa, preservando o poder final de decisão da autoridade que delega, ou seja, ele não decide senão em conformidade com o interesse ou a ordem da autoridade; segundo o Autor, há um erro técnico na Lei n. 9.433/97 quando se refere a descentralização²¹.

Esse encaminhamento de “descentralização” dado pela Lei n. 9.433/97, é orientado por alguns princípios, que norteiam toda a aplicação da gestão dos recursos hídricos, entre eles: o da adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, o

²⁰ LANNA, *op. cit* p. 50.

²¹ CAUBET, *op. cit* p.115.

do uso múltiplo da água, o do reconhecimento do valor econômico da água, o da gestão descentralizada e participativa e o que prioriza o abastecimento humano e a dessedentação de animais, em situações de escassez de água.

Com olhos nesses princípios é que os órgãos criados pela Lei n. 9.433/97, no art. 33, irão desenvolver a gestão dos recursos hídricos e, para que isso ocorra, de fato, se utilizarão dos instrumentos também criados por esse diploma, arrolados no seu art. 5º:

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

É relevante salientar que os instrumentos devem ser utilizados para que toda a essência da gestão sistêmica dos recursos hídricos seja conduzida uniformemente, com ações integradas de todos os atores responsáveis por essa gestão.

O primeiro instrumento, são os planos de recursos hídricos, de acordo com os art. 6º e 7º da Lei n. 9.433/97, são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o seu gerenciamento dos recursos hídricos; uma vez que são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos que, necessariamente, terão o seguinte conteúdo mínimo: diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo, balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais, metas de racionalização de uso,

aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas, prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos, diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Comentado sobre o plano de recursos hídricos, como instrumento da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em artigo apresentado no Encontro por Uma Nova Cultura da Água na América Latina, realizado em Fortaleza de 5 a 9 de dezembro de 2005, o secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, João Bosco Senra, preleciona:

Dentre os instrumentos legais estabelecidos para possibilitar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, destacam-se os planos de recursos hídricos em três níveis: nacional, estaduais e por bacias hidrográficas. Os dois primeiros são planos estratégicos que estabelecem macro-diretrizes sobre os recursos hídricos do País e de suas unidades federativas. Os planos de bacia hidrográfica constituem um instrumento de planejamento local, de caráter mais operativo. Neste sentido, o Brasil vem cumprindo um importante dever de casa ao priorizar, em 2003, o processo de construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, elaborado com a consolidação de uma base técnica consistente para subsidiar as tomadas de decisão e a partir de um processo amplo de debates e de participação social.²²

No âmbito de cada Bacia Hidrográfica, cabe ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica a aprovação do Plano de Recursos Hídricos, que tem sua elaboração legalmente delegada a Agência de Água ou a outra instituição ligada aos recursos

²² SENRA, João Bosco. e FRANKLIN P. Jr. *Uma nova cultura da água requer um novo jeito de planejar*. Disponível em: http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/exibe_not.php?rowid=59. Acessado em 04.01.2006.

hídricos, no caso de inexistência da Agência de Água.²³ Comentando acerca da relevância da aprovação do Plano de Recursos Hídricos no Comitê de Bacia Hidrográfica, Maria Luiza Machado Granziera, diz que:

Aos comitês de Bacia Hidrográfica cabe aprovar os planos de bacia hidrográfica. Essa atribuição, como garantia da efetividade do processo de elaboração do plano, está diretamente relacionada ao sistema de decisão que tiver sido adotado por parte de cada comitê, em sua instalação. Em outras palavras, é necessário que o sistema decisório do Comitê seja de tal forma estabelecido que necessariamente seja exarada uma decisão, por maioria, ou por outro critério que possa representar o desejo predominante de seus integrantes.

E continua,

Esse é um ponto de extrema importância, à medida que deve ser assegurado um ato final relativo à aprovação do plano, de modo que se evite uma solução de continuidade nesse processo – seja ele qual for.²⁴

O segundo instrumento, é o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água. De acordo com Wellington Pacheco de Barros²⁵, “isso visa assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição mediante ações preventivas permanentes”. Até março de 2005, a Resolução de 020, de 18 de junho de 1986, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, era o instrumento que classificava os corpos de água. Em 17 de março de 2005 esse Conselho

²³ Esta previsão é determinada no art. 3º da Resolução 17, de 29 de maio de 2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos: *Art. 3º Enquanto não for criada a Agência de Água e não houver delegação, conforme previsto no art. 51 da Lei nº 9.433, de 1997, os Planos de Recursos Hídricos poderão ser elaborados pelas entidades ou órgãos gestores de recursos hídricos, de acordo com a dominialidade das águas, sob supervisão e aprovação dos respectivos Comitês de Bacias.*

²⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2001.p. 137.

²⁵ BARROS, Wellington Pacheco. *A água na visão do direito*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2005.p. 84.

editou a Resolução 357, que passou então a dispor sobre a classificação dos corpos de água.

Como aduz François Ost, a busca de um meio termo no que diz respeito à utilização dos recursos naturais é necessária e coerente, para que não sejamos extremados como propõe os defensores da *deep ecology*²⁶, imaginando manter a água intocada e livre de toda a poluição. Ao mesmo tempo em que não devemos nos filiar a corrente daqueles que querem um “desenvolvimento” a qualquer custo. A busca da utilização dos recursos hídricos de forma equilibrada, passa por uma normatização, que nos é apresentada no Brasil atualmente pela Resolução 357/05. Ost afirma, “fugir dos extremos e buscar um sistema jurídico que abranja a natureza enquanto objeto, mas um objeto relevante, a atual e as futuras gerações é um dos caminhos a serem implementados”.²⁷

O terceiro instrumento, é a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, que tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. Lembramos que a água é constitucionalmente reconhecida como bem público e, portanto, não permite sua alienação, como está claramente delineado na Lei n. 9.433/97.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, apresenta um conceito institucional de outorga na Resolução nº 16, de 08 de maio de 2001, assim disposto:

A outorga de direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo mediante o qual a autoridade outorgante faculta ao outorgado previamente ou mediante o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato, consideradas as legislações específicas vigentes.

²⁶ Segundo François Ost, *deep ecology*, se traduz literalmente por “ecologia profunda” ou como considera mais indicado por “ecologia radical”. p. 174/75.

²⁷ OST, *op. cit* p. 212/16.

Abordando o tema, Leda Maria Dummer Gerber, em artigo intitulado “Outorga do direito de uso da água” afirma:

*Com a outorga, o usuário terá um documento que lhe assegurará o direito de uso da água naquele local, vazão, prazo e a finalidade de uso da água outorgada. A outorga de direito de uso, é o elemento central do controle dos recursos hídricos, é o instrumento legal que permite que todos os usuários possam usar a água e, com isso estimulará a participação dos mesmos na gestão dos recursos hídricos,...*²⁸

Os usos sujeitos a outorga e também aqueles que independem da outorga, estão definidos no art. 12 da Lei n. 9.433/97, assim expressos:

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

²⁸ GERBER, Leda Maria Dummer. Outorga do direito de uso da água. *Revista da Escola de Direito*. v.3.Pelotas: Editora EDUCAT – SPAC/UCPel, jan-dez/2002. p. 196.

No que diz respeito ao uso dos recursos hídricos para geração de energia elétrica na forma do § 2º, do artigo supra citado, deve haver um entendimento prévio entre a Agência Nacional de Águas – ANA e a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, no que diz respeito a outorga, para não gerar problemas operacionais quando da licitação de potenciais hidroelétricos, fazendo com que antes mesmo do procedimento administrativo de licitação ser desencadeado pela ANEEL, esta obtenha a outorga de uso do recurso hídrico a ser explorado, que será repassada ao futuro outorgado.

A outorga estará condicionada ao Plano de Recursos Hídricos, seja ele Estadual ou Nacional ou ainda de determinada Bacia Hidrográfica, respeitando seus enquadramentos e usos múltiplos. De acordo com o domínio, seja, Federal ou Estadual, será a competência para realizar a outorga, sendo previsto no art. 14, § 1º, da Lei n. 9.433/97, a possibilidade de delegação da União para os Estados de promover a outorga em recursos hídricos de seu domínio.

Como qualquer ato administrativo, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, poderá ser revista, parcial ou totalmente, nos seguintes casos: I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga; II - ausência de uso por três anos consecutivos; III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas; IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental; V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas; VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água. Ainda quanto ao prazo da outorga, esta será de no máximo 35 (trinta e

cinco) anos, podendo ser renovada.²⁹

A cobrança pelo uso de recursos hídricos, é o quarto instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos. Como já frisamos e evidenciamos anteriormente, os recursos hídricos pertencem à União e aos Estados-membros, e como tal, estão classificados como bens de uso comum do povo. Comentando sobre essa classificação Maria Luiza Machado Granziera, assim se manifesta:

O direito brasileiro já previa a cobrança e utilização de bens públicos, de forma genérica. O Código Civil, em seu art. 68, estabelecia que o uso comum pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou municípios, cuja administração pertencerem. O art. 103, do novo Código Civil, inspirado no art. 68 do Código de 1916, dispõe que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem. Sendo os recursos hídricos bens públicos de uso comum verifica-se que o art. 68 prevê a remuneração pelo seu uso. O art. 68 do Código de 1916 foi a primeira manifestação, ainda que indireta, no Direito Brasileiro, da possibilidade de cobrança pelo uso da água. Embora prevista legalmente, essa cobrança nunca ocorreu, de fato.³⁰

Esse instrumento, após aproximadamente oito anos, da promulgação da Lei n. 9.433/97, começa gradativamente a ser implantado, em especial em algumas bacias hidrográficas de recursos hídricos federais.³¹

²⁹ As outorgas já emitidas pelas ANA até o mês de julho de 2005, podem ser conferidas no site: <http://srv-anacad.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/Outorga/default2.asp#formularios>, acessado em 04.01.2006.

³⁰ GRANZIERA, *op. cit* p. 205.

³¹ Disponível no endereço eletrônico da ANA, <http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/Cobranca/default2.asp>, acessado em 06.01.2006, temos a seguinte nota sobre o tema:

A ANA vem desenvolvendo ações para implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil. Em 2002, destacam-se as seguintes ações e projetos:

- 1. Elaboração de normas e procedimentos, em colaboração com o CNRH e CEIVAP;*
- 2. Articulação com órgãos gestores, entidades de classe, órgãos públicos, usuários de água e outros para esclarecimentos e implementação da cobrança;*
- 3. Publicação de artigos e realização de workshops sobre o assunto;*
- 4. Implementação da cobrança na Bacia do Paraíba do Sul;*
- 5. Implementação da cobrança na Bacia do Alto Iguaçu.*

A Lei n. 9.433/97, em seus arts. 19 a 22, traz todas as diretrizes para a operacionalização da cobrança pela utilização dos recursos hídricos. O art. 19 traça os objetivos da cobrança, assim dispostos: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II - incentivar a racionalização do uso da água; e III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. O art. 20 determina que a cobrança se dará pelos usos indicados no art. 12, do qual já tratamos anteriormente.

O art. 21, fixa duas premissas que devem ser levadas em conta na fixação dos valores a serem atribuídos ao uso dos recursos hídricos, quais sejam: I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; e II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Por fim, fixa as regras para a aplicação dos recursos arrecadados, determinando que prioritariamente devem ser investidos na bacia hidrográfica que os

Alguns detalhes sobre as ações diretamente nas bacias do Paraíba do Sul e do Alto Iguaçu são apresentados a seguir.

Disponível no endereço eletrônico do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, <http://www.cnrh-srh.gov.br/novidades/main.htm>, acessado em 06.01.2006, sob o título de Informativo CNRH n° 25/2005 - 30/11/2005, encontramos a seguinte notícia:

A decisão aconteceu nesta segunda-feira, 28 de novembro, durante reunião ordinária do Plenário, em Brasília. A partir de janeiro de 2006, os usuários que utilizam os corpos d'água bruta de domínio da União existentes nas bacias (Minas Gerais e São Paulo) deverão começar a receber os boletos. Os valores aprovados são de R\$ 0,01 por metro cúbico de água captada, R\$ 0,02 por metro cúbico de água consumida (aquela que não retorna ao rio), R\$ 0,10 por quilo de DBO (Demanda Bioquímica de Oxigênio) e R\$ 0,015 por metro cúbico de água captada e transposta para outra bacia (caso do Sistema Cantareira). Poderá ocorrer redução dos valores caso haja boas práticas de uso da água que resultem na boa qualidade do manancial. A cobrança será aplicada de forma progressiva, sendo que, quando os valores forem aplicados de maneira integral, em 2008, a expectativa de arrecadação é de aproximadamente R\$ 20 milhões por ano, os quais servirão para financiar os programas e intervenções contempladas nos Planos de Recursos Hídricos das bacias. O início da implantação do instrumento de gestão "cobrança pelo uso de recursos hídricos" no PCJ foi uma iniciativa conjunta de seus comitês de bacia que, após um ano de estudos e debates, inclusive com o apoio da Agência Nacional de Águas, encaminharam ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos a sugestão dos mecanismos e valores para a cobrança. Um dos pontos mais discutidos, no âmbito do CNRH, foi a cobrança de Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs, que passou a estar condicionada a ato normativo da autoridade federal relativa às questões advindas do pagamento pelo uso de recursos hídricos para geração hidrelétrica, por meio dessas empresas.

originou, mas deixa a possibilidade de ser aplicado fora dela. Também determina que aplicação pode se dar a fundo perdido, desde que observada a necessidade de manter-se a qualidade, quantidade e vazão do corpo de água. Esses recursos devem ser investidos por meio de financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos; e ainda no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, limitados a sete e meio por cento do total arrecadado.

A palavra *prioritariamente*, foi alvo de crítica por parte de Christian Guy Caubet, em sua obra, *A água, A Lei, A Política... E o Meio Ambiente*, quando pontua:

Esse dispositivo (art. 22) não exige considerações particulares, além da lembrança da intensa polêmica engendrada pelo uso da palavra prioritariamente, na redação definitiva do caput desse artigo. As pessoas que se identificam com as instâncias locais e regionais-estaduais de tomada de decisão e que seriam em princípio beneficiadas pela aplicação do princípio da subsidiariedade, se pronunciavam a favor da aplicação dos recursos no lugar onde tivesse sido gerados; excluíram, coerentemente, o uso da palavra prioritariamente. Os representantes das instâncias federais, ao contrário exigiam o uso dessa palavra, como garantia de controle, pela União, dos volumosos recursos esperados. O princípio da subsidiariedade, mais uma vez, deixou de ser aplicado...³²

Quanto a natureza financeira dos valores a serem recolhidos pela outorga do direito de uso dos recursos hídricos, estes se configuram como preços públicos, esse é também o entendimento de Maria Luiza Machado Granziera, que se refere ao tema da seguinte forma:

A natureza do produto da cobrança é, pois, a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio

³² CAUBET, *op. cit* p.176.

*público. Sua natureza é negocial, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor.*³³

Esse instrumento será imprescindível no desenvolvimento e na aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos, à medida que realmente seja aplicado na bacia hidrográfica que o gerar, pois, se for canalizado por subterfúgios contábeis e orçamentários para outras atividades dentro da União, isso acabará por acarretar o descrédito, ocorrido em outras tantas cobranças, que, quando de sua instituição tiveram promessas de resolver problemas pontuais, como o caso do Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF³⁴, então tida como solução aos problemas financeiros da saúde pública e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre as Operações Realizadas com Combustíveis - CIDE³⁵, criada para o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, em especial a manutenção da malha viária. Argumentando sobre a necessidade da cobrança pela outorga de uso dos recursos hídricos, Antonio Eduardo Lanna, assim se reporta ao assunto:

A questão da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de propriedade pública causa muitas vezes violentas, quando não destemperadas, manifestações de grupos ou pessoas que alegam que o Estado já cobra impostos demasiados para o retorno que dá à sociedade. Entendem ser esta cobrança mais uma forma de aumento de imposto e por isto a desaprovam enfaticamente.

E continua,

*Como não existe almoço grátis, a alternativa à cobrança é o financiamento dos investimentos justamente pelos impostos que seriam cobrados a toda a sociedade e não àquele segmento diretamente beneficiado, que se insere na bacia.*³⁶

³³ GRANZIERA, *op. cit* p. 211.

³⁴ Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996 e suas alterações.

³⁵ Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, de 19 de dezembro de 2001 e suas alterações.

³⁶ LANNA, *op. cit* p. 33.

O quinto instrumento, seria a compensação aos municípios, que tinha seu texto expresso no art. 24³⁷ da lei n. 9.433/97, o qual foi vetado pelo Poder Executivo, segundo as razões de veto, porque não tinha amparo constitucional e também poderia causar impacto financeiro nas contas da União, o que entendemos pela redação vetada, não condiz com a realidade ali exposta. Christian Guy Caubet, abordando o assunto, cita os comentários do Deputado Federal Haroldo Cedraz, último relator do texto da Lei n. 9.433/97 no Congresso, que em nosso ver, em tom de crítica afirma:

Vetar o art. 24 foi como jogar um balde de água fria nas prefeituras dos Municípios do Brasil. A redação desse artigo objetiva compensar a economia dos Municípios que viessem a ter áreas inundadas em virtude da construção de obras para aproveitamento dos recursos hídricos ou que viessem a ser afetadas por restrições ao uso de seu solo. A filosofia por trás da redação dada ao artigo era a de se fazer com que a origem do recurso fosse o próprio setor econômico que promovesse a inundação e nunca o Tesouro Nacional. O Poder Executivo Federal teria, ainda mais e por isso mesmo, a oportunidade de definir a questão dessa forma quando por ocasião da legislação complementar específica, prevista no parágrafo segundo do próprio art. 24. Vetou-se por inteiro o teor desse artigo, talvez por se desconhecer a penúria que muitos

³⁷ Texto do art. 24 que foi vetado, com as razões do veto:

Art. 24

"Art. 24. Poderão receber compensação financeira ou de outro tipo os Municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios ou sujeitas a restrições de uso do solo com finalidade de proteção de recursos hídricos.

§ 1º A compensação financeira a Município visa a ressarcir suas comunidades da privação das rendas futuras que os terrenos, inundados ou sujeitos a restrições de uso do solo, poderiam gerar.

§ 2º Legislação específica disporá sobre a compensação prevista neste artigo, fixando-lhe prazo e condições de vigência.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica:

I - às áreas de preservação permanente previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;

II - aos aproveitamentos hidrelétricos."

Razões do veto:

"O estabelecimento de mecanismo compensatório aos Municípios não encontra apoio no texto da Carta Magna, como é o caso da compensação financeira prevista no § 1º do art. 20 da Constituição, que abrange exclusivamente a exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

A par acarretar despesas adicionais para a União, o disposto no § 2º trará como consequência a impossibilidade de utilização da receita decorrente da cobrança pelo uso de recursos hídricos para financiar eventuais compensações. Como decorrência, a União deverá deslocar recursos escassos de fontes existentes para o pagamento da nova despesa.

Além disso, a compensação financeira poderia ser devida em casos em que o poder concedente fosse diverso do federal, como por exemplo decisões de construção de reservatórios por parte de Estado ou Município que trouxesse impacto sobre outro Município, com incidência da compensação sobre os cofres da União."

*Municípios passam quando das inundações de suas terras. E, o que é agravante, ter sido feito depois que todos os prefeitos do Brasil já haviam tomado conhecimento do Projeto na forma como o Congresso Nacional o aprovou e fez publicar, gerando frustrações que certamente implicarão ônus político, a qualquer momento.*³⁸

Confirma esse veto, a preterição do Município, no contexto do gerenciamento dos recursos hídricos. Não houve espaço sequer, na Política de Gerenciamento de recursos hídricos a compensação financeira do ente político que potencialmente pode ser o mais atingido por todas as mudanças que podem acontecer com a implementação do preconizado na Lei n. 9.433/97.

O sexto instrumento preconizado, é o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, que segundo o art. 25, da Lei n. 9.433/97, é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Nos arts. 26 e 27 da Lei supra citada são determinados os princípios básicos e objetivos do sistema.

Os princípios básicos são definidos como: I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações; II - coordenação unificada do sistema; e III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade. Esses princípios são a base da construção do sistema de informações que se quer construir, visando colher essas informações de forma descentralizada, retratando as diversas realidades das bacias hidrográficas e mais precisamente dos recursos hídricos. No que diz respeito a coordenação unificada do sistema, essa deverá ser realizada pela ANA, tendo em vista o

³⁸ CAUBET, *op. cit* p.133.

texto do art. 4º, XIV, da lei n. 9.984/00³⁹, tendo sua implantação disciplinada pela Resolução nº 13, de 25 de Setembro de 2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Quanto aos objetivos, esses foram assim expressos: I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil; II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional; e III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

A ANA vem desenvolvendo esforços no sentido de construir o Sistema de Informações sobre recursos hídricos, como podemos constatar em sua página na internet, que informa sobre o sistema:

No ano de 2002 diversas ações foram desencadeadas visando a consolidação do Sistema Nacional de Informações em Recursos Hídricos, assim como definidas as metas para que os dados e informações possam compor o Sistema de maneira ágil e consistente. Atualmente, estão cadastradas no Banco de dados hidrológicos da ANA, 22.333 estações hidrometeorológicas, sendo 14189 estações pluviométricas e 8.144 estações fluviométricas. Estão em operação no país, através das diversas entidades, cerca de 8.760 estações pluviométricas e 4.133 fluviométricas. Das estações fluviométricas, 948 tem monitoramento de qualidade de água e 537 tem medições sedimentométricas. Sob administração da ANA, estão em operação 2473 estações pluviométricas, 1726 estações fluviométricas, 420 estações de qualidade de água, 420 estações sedimentométricas e 59 estações evaporimétricas.⁴⁰

³⁹ Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

(...)

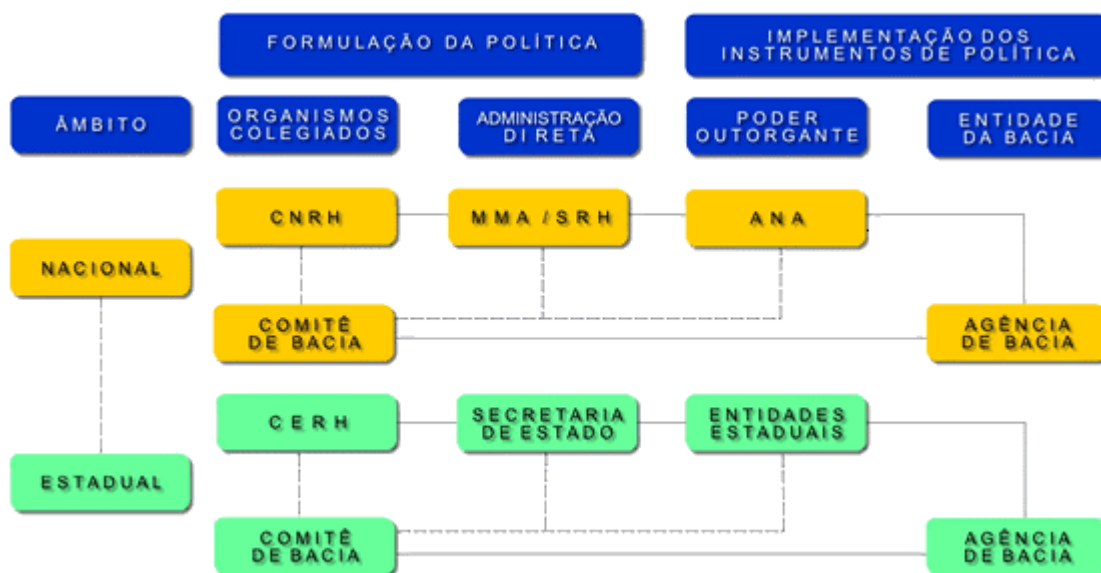
XIV - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;

⁴⁰ Disponível no endereço eletrônico:

<http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/InfoHidrologicas/default2.asp>. Acessado em 11.01.2006.

Os instrumentos são, então, de suma importância para a efetividade da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, operacionalizado sua implementação sendo construídos de forma sistêmica, a fim de propiciar um todo que é mais que a soma das partes.

A implementação e operação da política de gestão de recursos hídricos, com foco na descentralização e na participação democrática, se dará por meio dos órgãos arrolados no art. 33, da Lei n. 9.433/97: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas, os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com gestão de recursos hídricos e as Agências de Água (denominada de Agências de Bacia, no projeto de lei 1.616, ainda não transformado em lei). A figura⁴¹ abaixo representa a estrutura do sistema:



⁴¹ Figura extraída da página eletrônica: <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.cfm>, acessada em: 01.12.2005.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, é disciplinado pelos art. 34 a 36 da Lei n. 9.433/97, onde é definido sua composição, competência e gerência. Sua composição se dá por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação na gestão ou no uso de recursos hídricos, representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, representantes dos usuários dos recursos hídricos e representantes de organizações civis de recursos hídricos. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder a metade mais um do total dos membros nesse Conselho.

Comentando a composição CNRH, Christian Guy Caubet, critica a forma de representatividade, afirma que mesmo depois de uma reformulação, este manteve uma desproporcionalidade em favor do executivo federal:

*O CNRH também alterou sua composição e conservou categorias e percentuais de representação que garantem o monopólio de decisão do poder executivo federal. Os votos estão distribuídos da seguinte forma, num total de 57 vagas: Poder Executivo Federal:29 (mais de 50%); Representantes dos CERH: 10; usuários:12; representantes de organizações civis de recursos hídricos 6...*⁴²

Quanto às competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, estão assim apresentadas: promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários, arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados, deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de

⁴² CAUBET, *op. cit* p. 119.

Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos, acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas⁴³, estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será Presidido pelo Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, estes responsável pela condução dos trabalhos desse órgão colegiado na gestão dos recursos hídricos.

A Agência Nacional de Águas - ANA, foi inserida Sistema Nacional de Recursos Hídricos pela Lei n. 9.984/00. É uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, fulcrada em suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos. Suas competências estão fixadas no art. 4º da Lei n. 9.984/2000⁴⁴.

Os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, têm sua composição e competências traçadas nas leis Estaduais que os instituírem, resguardas as competências e limites impostos pela Lei n. 9.433/97.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, estão previstos na Lei n. 9.433/97, do art. 37 a 40, estes instituindo sua área de atuação, competências, composição e gerência. Os Comitês têm como áreas de atuação, áreas flexíveis, para que possam se adaptar as mais

⁴³ [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 2000\)](#)

⁴⁴ GRANZIERA, *op. cit* p. 165.

variadas situações dentro de uma pluralidade tão extensa como é o Brasil. Suas áreas de atuação são assim definidas: 1) a totalidade de uma bacia hidrográfica; 2) sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; e/ou 3) grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Como operadora executiva de todo o sistema, foram criadas as agências de água, que têm o papel de órgão executor das atividades planejadas e discutidas no Comitê de Bacia Hidrográfica.

A Lei n. 9.433/97, determinou que as agências de água exerçam função de secretaria executiva, de um Comitê de Bacia Hidrográfica. Possibilitou ainda, que uma mesma agência de água possa atender a mais de um comitê, visando ampliar as possibilidades de viabilidade de implantação que também é uma imposição da lei. Sua área de atuação será a mesma do comitê ou comitês de bacia de hidrográfica que atender, dependendo para seu funcionamento de autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, conforme a bacia hidrográfica for classificada como de competência da União ou do Estado-membro.

Essa é, então, a forma concebida pelo Estado brasileiro para implementar a sua política de gestão de recursos hídricos, com vistas a um sistema descentralizado, mas que segundo parte da doutrina, não é totalmente verdadeira essa assertiva, uma vez que o sistema de gestão parece ser, sim, desconcentrado.

No decorrer do trabalho as abordagens mais pontuais sobre esses níveis de gestão irão apresentar uma visão mais adequada sobre ser o sistema descentralizado ou desconcentrado, e ainda, qual a forma de participação da sociedade nessa gestão.

CAPÍTULO II

O INTERESSE LOCAL NA DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA

DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, os constituintes, inteirados dos movimentos de democratização, trouxeram ao texto constitucional inovações que nos conduziram aos mais modernos institutos da democracia e descentralização do Estado.

A aplicação destes institutos causa certa perplexidade e também resistência, na medida em que tudo que é novo ou modifica o *status quo*, sofre natural rejeição, pois desestrutura para reestruturar. Aqueles que detinham o poder de forma individual e centralizadora, não suportam abrir mão desse poder ou de parcela dele, e para isso, ignoram as novas formas de aplicação de distribuição do poder e das competências.

Percebemos que a descentralização introduzida pela Constituição Federal de 1988, é ignorada quando não serve a uma política de administração centralizada, e voltada a interesses das elites, sejam elas, empresarias, políticas ou patrimoniais. Não foi acatada pelos governos com tendências centralizadoras e acostumados a tomar decisões de forma impositiva, ou seja, de cima para baixo, sem atender as verdadeiras necessidades locais.

Atendendo uma necessidade imposta constitucionalmente, o Estado brasileiro, no caminho de uma tendência mundial, no início da década de 1990, iniciou a

implementação de uma política de gestão de recursos hídricos, que entre outras diretrizes, adotou a forma de gestão descentralizada.

Essa nova forma de gestão dos recursos hídricos, que visa implementar a descentralização, busca no princípio da subsidiariedade, o fundamento para a aplicação de uma política de gestão que leva a decisão e o planejamento a instância local e regional, pois estando mais próximo dos fatos pode deliberar com maior precisão sobre eles.

Para demonstrar a intenção do governo quando da criação da estrutura jurídica do sistema de gestão dos recursos hídricos, reproduzimos um trecho do discurso, do então Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, aludindo a necessidade de adoção do princípio da subsidiariedade:

Como se observa, o Projeto de Lei equaciona o gerenciamento dos recursos hídricos impedindo que qualquer questão suba para decisão central, se puder ser resolvida a nível local. Ao tomar este ponto de partida conhecido por "princípio da subsidiariedade", o Projeto de Lei descentraliza a ação governamental, sem subtrair do Governo Federal a responsabilidade pela condução do fio da unidade nacional⁴⁵.

Podemos, desse modo, concluir, que o espírito daqueles que formataram o projeto de gestão dos recursos hídricos, estava em consonância com uma política de distribuição de poder e portanto, de descentralização e democratização, levando as decisões ao nível mais próximo daqueles que serão atingidos por ela.

⁴⁵ Pronunciamento do ministro Sarney Filho no Seminário sobre a Agência Nacional de Águas, quando da apresentação do anteprojeto de lei em 1999. Disponível em: http://www.radiobras.gov.br/integras/99/integra_2807_1.htm, acessado em 03.08.2005.

1. A competência municipal em matéria de gestão de recursos hídricos

O Município teve sua gênese na República Romana, como unidade político administrativa. Porém, antes desse período existiam aglomerações locais, que ainda não estavam tão organizadas como em Roma, e desse modo, tinham estribo na religião, política e fundamentalmente na família⁴⁶.

Os agrupamentos locais foram a semente para o surgimento do que denominamos hoje como município, esses agrupamentos como os clãs sedentários, definiam sua base territorial com espeque nos limites da caça, da pesca e, mais tarde, das pastagens aos rebanhos. Dessa organização surgiu o sentido dos limites territoriais ao que posteriormente veio a ser definido como Município⁴⁷.

Avançando no tempo, o município da idade média não teve grande evolução, pois a política dominante nesse período histórico era a absolutista, de concentração de poder, o que não é a realidade do município que, ao contrário, prima pela descentralização. Somente no final da idade média é que os municípios retomaram seu ímpeto de crescimento e desenvolvimento.

A competência alçada aos Municípios nos diversos Estados são diferentes, pois, em cada um, o Município tem papéis e funções diferentes, ou pelo menos, na maioria deles. No Brasil o Município sofreu uma evolução desde sua implantação ainda na “colônia” até os dias atuais, no que tange as suas competências e atribuições definidas na Constituição Federal.

⁴⁶ TAVARES, Ires Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, v.209, jul./set, 1997. p.169.

⁴⁷ DE MARCO, Chistian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. *Revista Jurídica*. v. 3. Joaçaba: Edições UNOESC, 2002. p. 72.

A colonização teve papel destacado para a implantação do município no Brasil, então colônia de Portugal e também com forte influência Espanhola. Esses Estados por sofrerem influência da cultura Romana, detinham em seus ordenamentos as concepções municipalistas, que transferiram a nova terra a ser colonizada.

Nesse sentido, José Carlos Vasconcellos dos Reis⁴⁸ assevera que, no Brasil, a cidade sempre teve – numa tradição que remonta ao período colonial – um papel e um tratamento político destacado. Nossa formação histórica e cultural, herdada da colonização portuguesa, é municipalistas, tendo o Município precedido a própria formação nacional.

No Brasil-colônia, as Câmaras Municipais, foram as que na estrutura do Município, tiveram o maior destaque, e tiveram grande importância nos movimentos sociais que aconteceram por todo o Brasil, como por exemplo o da República Rio-Grandense (1835-1845) coordenado por Bento Gonçalves e Domingos de Almeida na Câmara de Jaguarão.⁴⁹

Na Constituição de 1824, no Brasil-Império, e independente, o art. 167 desse diploma, dá conformação jurídica efetiva ao Município:

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Porém, havia nesse período duas correntes: uma que defendia uma autonomia maior aos Municípios e outra fiel ao poder central rígido. A segunda veio a prevalecer,

⁴⁸ REIS, José Carlos Vasconcellos dos. Os municípios no estado federal brasileiro. *Revista de direito administrativo*. n° 228. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 150-176.

⁴⁹ JAQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 149.

face à edição da lei regulamentar editada em 1º de outubro de 1828, que limitou as competências as questões meramente administrativas.⁵⁰

Ainda na vigência desta Constituição os Municípios sofreram mais uma perda, com a edição do Ato Adicional (Lei nº 16 de 12.08.1834), que optou pela descentralização do Estado; entretantes ao mesmo tempo em que concedia um benefício aparente aos Municípios, estes perdiam ainda mais sua autonomia, vez que o art. 10, do diploma subordinava os Municípios, em questões de exclusivo interesse local, às Assembléias Legislativas Provinciais.⁵¹ No período imperial, os Municípios não tiveram grande êxito, ao contrário, tiveram sua autonomia reduzida se comparada ao período da colônia.

Com a proclamação da república em 1891, houve menção expressa à autonomia Municipal, determinada no art. 68:

Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Essa autonomia, fixada na Constituição não prosperou e, durante o período em que vigorou essa Constituição, o Município apesar da implantação do federalismo foi deixado de lado, possibilitando o fortalecimento das oligarquias estaduais e conseqüentemente, dos Estados-membros.

Com a Constituição de 1934, em decorrência do momento histórico-político vivido, a corrente municipalista teve influência suficiente para interferir na elaboração da nova constituição. Segundo Hely Lopes Meirelles⁵², esse foi um renascimento ao municipalismo, uma vez que afirma que essa constituição descia a minúcias, imputando

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 35.

⁵¹ DE MARCO, *op. cit* p. 81.

⁵² MEIRELLES, *op. cit* p. 38.

renda e elucidando a respeito da eleição dos governantes Municipais, conforme previa o art. 13. Porém, vigorou por pouco tempo, aproximadamente 03 anos.

Com o Estado Novo, surge a Constituição de 1937, e com ela o Município volta a perder espaço. Quanto às rendas conseguidas na constituição anterior houve pequenas mudanças ocorreram, porém, quanto à eleição de seus governantes houve total retrocesso, passando estes a serem nomeados pelo Governador do Estado. No viger desta Constituição não houve espaço senão para o autoritarismo e a centralização da era Vargas⁵³.

Encerrado o período da ditadura e sobrevivendo um novo momento social e político, é elaborada a Constituição de 1946, e nesta o municipalismo é revigorado. Houve incremento nas rendas, inclusive, pela primeira vez a participação na arrecadação da União e dos Estados-membros⁵⁴, à volta da eleição dos governantes municipais e a possibilidade de se invocar o Supremo Tribunal Federal caso as Leis Estaduais ferissem a autonomia Municipal, previsto no art. 7º da Constituição.

Na Constituição de 1967 e na emenda sofrida em 1969, períodos em que se sucedeu à ditadura militar, o Município não teve efetivos avanços, dado o governo centralizador instalado. Apesar de algumas modificações no texto Constitucional em relação à Constituição de 1946, como por exemplo, a possibilidade de intervenção da União nos Estados-membros que não repassassem as receitas devidas aos Municípios, prevista no art. 10, da Constituição de 1967, esse período não contribuiu significativamente com a evolução do Município.

⁵³ DE MARCO, *op. cit* p. 90.

⁵⁴ JAQUES, *op. cit* p. 152.

Com a Constituição Federal de 1988, modificou profundamente as atribuições e o papel do Município na Federação brasileira. A primeira e mais importante alteração surgiu no artigo 1º, quanto eleva o Município a ente da Federação e o iguala aos demais que já detinham esse *status*, ou seja, a União, os Estados-membros e o Distrito Federal. Importante frisar que não há hierarquia entre os membros da federação, e sim, um sistema de competência que fixa as atribuições e limites de cada um. Essa é a visão de Celso Ribeiro Bastos, que entende o Município como ente pela estrutura do regime federativo, senão vejamos:

O Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal. À semelhança dos Estados-Membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, a qual, para que lhe seja efetiva pressupõe ao menos um governo próprio e a titularidade de competências privativas. Nos arts. 29 e 30 da Constituição Federal assegura os elementos indispensáveis a configuração da autonomia municipal⁵⁵.

A possibilidade de elaborar a própria Lei Orgânica (que seria a Constituição do Município), o alargamento da competência tributária, a vedação de outros entes intervirem em matérias tributárias de competência exclusiva, entre muitas outras matérias passaram a seara do Município, fortalecendo e situando-o dentro da federação.

A Constituição Federal de 1988, por meio do sistema de distribuição de competências, delegou a cada um dos três entes federativos atribuições em todas as áreas essenciais à administração do Estado, e a área ambiental não foi excluída. Essas regras de competência, no subsistema jurídico ambiental, relacionam-se com atribuições

⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 276.

conferidas à União, aos Estados-membros, Distrito Federal e aos Municípios, para legislar, preservar e defender o meio ambiente, incluindo a gestão dos recursos hídricos.

Em síntese o regime de competências apresentado na Constituição Federal de 1988, divide-se em dois: a legislativa e a material. A legislativa se subdivide em: exclusiva, privativa, concorrente e suplementar; a material subdivide-se em: exclusiva e comum. Explicitando um pouco mais acerca da matéria podemos assim explicá-la: a) Competência legislativa: capacidade outorgada pela Constituição Federal a um ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), para legislar sobre determinada matéria; b) Competência material: capacidade atribuída pela Constituição Federal a um ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), para exercer atividades especificadas.

A competência material por sua vez pode ser: a) Exclusiva – atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21, 25 e 30 da CF); b) Comum – faculdade atribuída aos vários entes da Federação, para executar atividades relativas a determinada matéria, sem que a competência de uma exclua a competência da outra (art. 23, III, VI e VII da CF); Quanto a competência legislativa classifica-se em: a) Exclusiva – atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 25, §§ 1º e 2º da CF); b) Privativa – enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade de delegação (art. 22, IV, XII, XXVI e parágrafo único da CF); c) Concorrente – possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade da Federação, cabendo à União a fixação das normas gerais (art. 24, VI, VII e VIII da CF); d) Suplementar – possibilidade de formular normas que desdobrem o conteúdo dos princípios ou das

normas gerais estabelecidas pela União ou que supram a ausência ou omissão destas. Estados-membros e Distrito Federal, art. 24, § 2º e Municípios art. 30, II⁵⁶.

No art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, está determinado que seria editada uma lei complementar especificando a forma de cooperação entre os entes da Federação o que até o mês de março de 2006 não aconteceu, dificultando ainda mais o processo de entrosamento dos entes federativos.

O art. 225, da Constituição Federal de 1988 trata exclusivamente do meio ambiente fixando atribuições também ao Município, como podemos identificar abaixo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

⁵⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 53 -92.

§ 2º - *Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.*

§ 3º - *As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

§ 4º - *A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.*

§ 5º - *São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.*

§ 6º - *As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.*

O Estado federal, em teoria, é diferente da federação que foi implantada no Brasil, entre as diferenças, estão os três níveis: União, Estado-membro e Município. Mas essa diferença não aconteceu ao acaso, está configurado que o constituinte realmente teve o desejo de estabelecer nova ordem federal a partir do advento da Constituição de 1988⁵⁷.

Com o estabelecimento de um novo sistema de gestão de recursos hídricos, surge uma nova política nacional para o assunto, o Município com as competências constitucionais recebidas na área ambiental, também têm um papel a desempenhar, mas esse papel não tem a dimensão sinalizada pela Constituição. A Lei n. 9.433/97, apesar de acompanhar o espírito de privilegiar a descentralização, não se filiou ao paradigma estabelecido pela Constituição Federal de 1988, pois, relegou o Município a segundo plano no que diz respeito a gestão dos recursos hídricos.

⁵⁷ FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 105.

A nova lei de gestão de recursos hídricos, desse modo, seguiu um modelo que ao mesmo tempo em que tenta atender as diretrizes constitucionais, sem grande sucesso, coloca-se em sintonia ao que vem acontecendo em alguns países preocupados com a gestão dos recursos hídricos, mas numa óptica de uma pseudodemocracia .

De acordo com Antonio Eduardo Lanna⁵⁸, a evolução dos mecanismos legais e organizacionais, da gestão de recursos hídricos, ocorreu ao logo de três fases e em cada uma dessas fases foram adotados os seguintes modelos: o burocrático, o econômico-financeiro e o sistêmico. Atualmente vivemos o modelo sistêmico. Esse modelo comporta duas possibilidades de gestão fundamentadas na atribuição de direitos de propriedade das águas, seja pelo Estado, seja pelos particulares. O Brasil adotou o modelo sistêmico, baseado na propriedade pública do direito das águas. Esse modelo segue três características: a necessidade de descentralização, a adoção do planejamento estratégico na unidade de intervenção da bacia hidrográfica e a utilização de instrumentos normativos e econômicos.

No direito pátrio, não existem mais águas particulares ou Municipais, todo tipo de recurso hídrico passou ao domínio da União e dos Estados-membros, cabendo ao Município na forma de suas competências constitucionais proteger e preservá-los. A Lei n. 9.433/97, implantou um modelo de gestão similar ao modelo francês, como nos explica Lanna:

Um grande esforço legislativo foi desenvolvido no Brasil almejando estabelecer um moderno sistema legal para os recursos hídricos, no âmbito nacional e dos Estados. O modelo francês foi o grande inspirador, mas com uma limitação fundamental. A França é uma República com governo central enquanto o Brasil é uma República federativa, existindo constitucionalmente uma dupla jurisdição sobre a água: a

⁵⁸ LANNA, *op. cit* p.21-56.

*federal e as dos Estados da federação. Por isso, a adaptação do modelo francês teve de ser realizada exigindo uma maior complexificação, especialmente para introduzir as articulações necessárias entre os dois âmbitos jurisdicionais.*⁵⁹

A Lei n. 9.433/97, menciona o Município apenas em quatro oportunidades: no artigo 5º, V, quando trata dos instrumentos da política nacional de recurso hídricos, aludindo a compensação dos municípios; no art. 31 quando prevê que a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos; no art. 39, III, quando assegura a participação do Município nos comitês de bacia hidrográfica, quando esta esteja em seu território; no parágrafo 1º, do próprio art. 39, quando determina que a composição dos comitês de bacia não pode ter mais que a metade de seus membros representados pelos executivos da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Havia ainda outra alusão ao Município no art. 24, onde tratava da compensação a municípios, o qual foi vetado pelo Presidente da República.

⁵⁹ LANNA, *op. cit* p.51.

2. A adoção do princípio da subsidiariedade na defesa de uma política local de gestão de recursos hídricos

A subsidiariedade, pode ser vista sob dois enfoques no seu entendimento: o primeiro dá uma conotação de idéia secundária e o segundo, a uma idéia de supletividade, absorvendo dois significados: complementaridade e suplementariedade.

Esse princípio preocupa-se com o estudo das diversidades existentes nas comunidades, pois nem todas as pessoas têm as mesmas aspirações, objetivos, necessidades e a observância dessas diversidades deve ser levada em conta em qualquer estrutura. José Alfredo de Oliveira Baracho, apresenta-o da seguinte forma: “Conceitua-se subsidiariedade como princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas”⁶⁰.

Sendo assim a descentralização deveria ocorrer por meio da aplicação do princípio da subsidiariedade, delegando a competência ao ente federado mais próximo ao fato, ou seja, privilegiando o interesse local. Desta feita, se a federação fosse entendida por essa lógica, esta seria, jurídica e socialmente, mais adequada à finalidade a que se propõe.

Mas o que vem a ser o interesse local? Invocando o tema, Paulo Leme Machado explica:

⁶⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 92.

o “interesse local” não precisa incidir ou compreender todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito⁶¹.

Nesse mesma linha de argumentação encontramos a obra de Hely Lopes Meirelles⁶², que conclui que o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse do Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque o interesse municipal também o é estadual e nacional.

A aplicação das competências deve ser entendida por meio da cooperação e harmonia e não através de uma hierarquia rígida que, em verdade não existe entre os entes federativos. O raciocínio que parte de premissas contrárias, apegadas à visão concorrencial e simultânea do sistema de gestão ambiental comum, é equivocado e não se sustenta lógica, etimológica e juridicamente. Além disso, atenta contra o princípio federativo e republicano, fere a semântica constitucional e viola o texto expresso do art. 23 da Constituição Federal.⁶³

O Estado Federal brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, é objeto de muitas reflexões. Dentre elas emerge a discussão sobre a descentralização, por meio do princípio da subsidiariedade; descentralização que entende não existir em nossa federação José Luiz Quadros de Magalhães, que manifesta:

O nosso federalismo se encontra fortemente comprometido, assim como nossa democracia, por um governo federal altamente centralizador e autoritário, portanto, inconstitucional. Existem várias formas de Estados Federais no mundo contemporâneo. Podemos perceber com clareza o

⁶¹ MACHADO, Paulo Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 352.

⁶² MEIRELLES, *op. cit* p. 134.

⁶³ FARIAS, *op. cit* p. 322.

*movimento em direção a uma acentuada descentralização , que os Estados democráticos do mundo vêm procurando, no sentido inverso ao trilhado pelo nosso noepresidencialismo autoritário*⁶⁴.

Quando François Ost⁶⁵ critica a forma de Estado implantada na Idade Média, em especial com a Revolução Francesa, e afirma que por meio dos pensadores da época se imputa à sociedade o ônus da propriedade privada, que a esse título tem em seu proprietário aquele que pode usar e gozar plenamente da forma que lhe convier dessa propriedade, em contraposição do conceito de solidariedade que até então preponderava, inicia a transformação de forma contundente do ambiente. A constatação atual que só poderemos preservar o meio ambiente dentro do uso social da propriedade, e aí estendemos esse pensamento aos recursos hídricos, é um conceito que se aplica de maneira adequada ao momento social em que nos encontramos e que se apresenta como escolha viável que pode ser trilhada para o uso racional desses recursos.

J.J Gomes Canotilho, aludindo sobre o princípio da subsidiariedade afirma que:

o princípio da subsidiariedade articula-se com o princípio da descentralização democrática: os poderes autonômicos regionais e locais das regiões autónomas e das autarquias locais (comunidades de dimensão mais restritas) devem ter competências próprias para regular e tratar as tarefas e assuntos das populações das respectivas áreas territoriais (administração autónoma em sentido democrático).

E adiante continua,

*Nos domínios que não sejam de suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos estados-membros, e, possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário*⁶⁶.

⁶⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 15.

⁶⁵ OST, *op. cit* p. 53 e segs.

⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. p. 362/368.

No mesmo sentido são os ensinamentos de Raul Machado Horta⁶⁷, quando comentado a inserção do princípio da subsidiariedade como marco da formação da Comunidade Européia, relata que: “No Tratado⁶⁸, o princípio da subsidiariedade recebeu expressa referência no preâmbulo, como instrumento da União “na qual as decisões são tomadas sempre mais próximas dos cidadãos”, e obteve formulação mais detalhada sobre a natureza supletória do princípio”.

A União tem competência privativa para editar normas sobre as águas, segundo a leitura do art. 22, IV, da Constituição Federal de 1988, porém a norma máxima de um Estado não pode ter uma interpretação isolada de um dispositivo. Considerando-se que a água também é um recurso natural, compreendida entre aqueles arrolado no art. 24, VI e VIII da Carta Magna, o Estado-membro teria competência complementar e o Município, com fundamento no art. 30, II, do mesmo diploma, competência suplementar. Nesse sentido é o entendimento de Nivaldo Brunoni:

É preciso cuidar, no entanto, que questões como preservação de matas ciliares e emissão de efluentes domésticos e industriais são assuntos de insofismável interesse local, já que é dever do Município manter a água potabilizável – água em condições de ser destinada ao abastecimento doméstico, após tratamento convencional⁶⁹.

O meio ambiente não pode ser pensado em partes distintas e destacado, onde uma pode coexistir sem a outra, e, portanto, os recursos hídricos fazem parte do local, ou do interesse local. Ilustrando o tema Nivaldo Brunoni comenta:

⁶⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 519.

⁶⁸ A referência é ao Tratado de Maastricht de 1992.

⁶⁹ BRUNONI, Nivaldo. A tutela das águas pelo município. In: Freitas, Vladimir Passos de. (coord) *Águas – aspectos jurídicos e ambientais*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 83.

Nesse novo cenário que emerge, o município terá papel proeminente para a eficácia de programas de desenvolvimento local em harmonia com o uso múltiplo e racional dos recursos hídricos, pois estimativas revelam que apenas 10% do esgoto urbano produzido no Brasil é devidamente tratado, antes de ser lançado nos corpos d'água que abastecem as cidades⁷⁰.(grifo nosso)

Nesse contexto surgem então os comitês de bacia hidrográfica, dotados de certo grau de autonomia, constituídos, na forma da lei, por um colegiado em tese representativo, que está próximo à sociedade e também aos problemas relacionados aos recursos hídricos de determinada região, podendo deliberar a respeito do planejamento, promover o debate e executar as políticas necessárias ao desenvolvimento sustentável de determinada bacia hidrográfica.

⁷⁰ BRUNONI, *op. cit* p. 78.

CAPÍTULO III

O GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS PELOS

COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA:

O DILEMA DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Modificar modelos, paradigmas⁷¹ de longa data, não é tarefa simples. Mudar o *status quo*, é algo que leva tempo e precisa do desenvolvimento de novas propostas, que se apresentem viáveis e consistentes, possíveis de serem alcançadas de forma plausível.

A constatação da necessidade do gerenciamento dos recursos hídricos, vem assumindo, nas sociedades contemporâneas, contornos cada vez mais definidos e pautados pela preservação e controle do uso desses recursos, a fim de preservá-los para a presente e futuras gerações. O movimento crescente de poluição e demanda dos recursos hídricos, por práticas agrícolas, industriais e o próprio consumo para as atividades humanas de forma desordenada, fez com que a sociedade mundial, em especial a partir da década de 1960, buscasse alternativas aos modelos vigentes para reverter o quadro que se apresenta, que não é nada alentador.

⁷¹ KUHN, Thomas S. *Estrutura das revoluções científicas*. 7ª. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 30.

Nessa busca de alternativas de modelos, a serem implementados, a França em 1964, impulsionada pelo desenvolvimento pós-guerra, houve maior demanda localizada das águas e também o aumento da poluição, motivos que levaram o governo francês a dividir a França em seis grandes bacias hidrográficas. A Inglaterra, por meio de um modelo de gerenciamento de bacia hidrográfica, porém, com ênfase na administração privada, também está dividida em oito grandes regiões. A Espanha pioneira nessa forma de gestão, também está organizada em bacias hidrográficas e recentemente teve que atualizar seu modelo de gestão para adequar-se a normas para integrar a União Européia.⁷²

Abordando o tema, Antonio Eduardo Lanna, afirma que a evolução dos modelos de gestão de recursos hídricos passaram por três fases: o modelo burocrático, o modelo econômico-financeiro e o modelo sistêmico.

De forma sucinta esses modelos podem ser assim explicados: a) o modelo burocrático: foi implantado no final do século XIX, e tem como fundamento a aplicação do sistema legal vigente, tendo como características marcantes a racionalidade e hierarquização. Há uma crescente produção legislativa e uma centralização estatal, por meio de processos burocráticos, o que leva a caracterização de uma série de anomalias, tais como: visão fragmentada do processo, dificuldade de adaptação a mudanças internas e externas, centralização do poder decisório nos escalões mais altos, padronização nos atendimentos das demandas, excesso de formalismo e pouca ou nenhuma importância dada ao ambiente externo aos sistemas de gestão; b) o modelo econômico-financeiro: creditado como um desdobramento da política econômica disseminada por John Maynard Keynes, na década de 1930, onde o Estado detinha um

⁷² BNDES. *Bacias hidrográficas: nova gestão de recursos hídricos*. Disponível em: www.bndes.gov.br/artigos. Acessado em 29/11/2004.

papel empreendedor, teve como uma das principais conseqüências a criação nos EUA da primeira superintendência de bacia hidrográfica, a *Tennessee Valley Authority* - TVA, em 1933. Tem como mecanismos de ação instrumentos econômicos e financeiros, ministrados pelo poder público, podendo ter um enfoque setorial ou outro tido como mais moderno, o multissetorial. Entre os seus problemas temos o favorecimento de setores específicos, quando setorial, em detrimento dos demais, aumento dos conflitos entre aqueles que defendem o desenvolvimento e os ambientalistas por não dimensionar adequadamente as questões ambientais, mas mesmo assim é considerado mais avançado que o sistema burocrático, pois prevê uma gestão com aplicação de recursos estatais por meio de planos diretores das bacias; c) o modelo sistêmico: esse modelo pode assumir duas diretrizes de gestão, em uma, o Estado assume a propriedade das águas e noutra as águas são de propriedade privada, apenas regulamentadas pelo Estado por meio de instrumentos normativos e econômicos, este adotado atualmente pelo Reino Unido e Chile. Quando a propriedade das águas é pública caracteriza-se por três determinações: descentralização (participativa) na gestão, planejamento estratégico na bacia hidrográfica e a utilização de instrumentos normativos e econômicos (outorga dos direitos de propriedade e a cobrança pelo serviço de regulação pública)⁷³. Esse modelo é adotado atualmente na França, no qual o Brasil inspirou-se de construir o seu sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil iniciou efetivamente um redirecionamento da sua política de gestão de recursos hídricos, passando a adotar o princípio da propriedade pública da água, rompendo com o que preconizava o Código

⁷³ LANNA, *op. cit* p. 21-56.

de Águas de 1934, em seu artigo 8^o⁷⁴, que possibilitava também a propriedade privada das águas.

A partir de então, se direcionou a busca de um novo modelo de gestão, e segundo o que nos informa a doutrina, nos servimos do atual modelo francês com algumas adaptações. Portanto, um modelo de gestão sistêmica, com a propriedade pública das águas. Assim, temos como diretrizes: a descentralização participativa na gestão, planejamento estratégico na bacia hidrográfica e a utilização de instrumentos normativos e econômicos, como orientação geral da gestão.

Assumindo essa postura o Brasil passa então a construir os instrumentos legais necessários a implementação do modelo sistêmico de gestão, e entre eles a Lei n. 9.433/97. Essa Lei institucionalizou a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como um de seus fundamentos, em seu art. 1^o, V:

Art. 1^o A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

(...)

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

Esse conceito de bacia hidrográfica, já foi utilizado no Brasil na Lei n. 8.171/91⁷⁵, que trata da política agrícola. A bacia hidrográfica é fundamental no planejamento e na gestão sistêmica, não só dos recursos hídricos, mas também de todos

⁷⁴ Art. 8^o São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.

⁷⁵ “Art. 20. As bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais”.

os recursos ambientais. A importância dessa postura é enfatizada por Christian Guy Caubet, que assim se posiciona quanto ao tema:

Já faz muito tempo que os estudiosos de diversas áreas do saber, da Hidrologia à Geografia e da Geologia ao Direito Internacional Público, preconizavam o recurso à noção de bacia hidrográfica, como unidade referência absoluta, em relação às águas, a seu tratamento, sua gestão e seu aproveitamento. A unidade ecológica da bacia hidrográfica, também chamada de bacia de drenagem, impõe a todos quantos devem lidar com a organização do espaço, às vezes chamada de aménagement du territoire (organização do território), em homenagem às pioneiras experiências francesas.⁷⁶

A pesquisadora da Embrapa de Rondônia, Michelliny de Matos Bentes-Gama, assim define a bacia hidrográfica:

A bacia hidrográfica como sistema é composta pelas inter-relações dos subsistemas social, econômico, demográfico e biofísico. Neste sentido, pode ser definida como um espaço caracterizado por um sistema de águas que fluem a um mesmo rio, lago ou mar, cujas modificações são devidas à ação ou interação dos subsistemas sociais e econômicos. A magnitude das inter-relações irá definir: o nível de complexidade e o grau de sobreposição dos subsistemas entre si; e determinar o nível de interdependência dos subsistemas ou o grau de conflito dos diferentes interesses concorrentes no sistema.⁷⁷

A partir da bacia hidrográfica, surgem então os comitês de bacia hidrográfica, que estão previstos também na Lei n. 9.433/97, e irão coordenar e deliberar sobre o que for necessário para a racionalização da bacia hidrográfica, a fim de atender os múltiplos usos necessários a sociedade.

⁷⁶ CAUBET, *op. cit* p. 149.

⁷⁷ BENTES-GAMA, Michelliny de Matos. *Manejo de Bacias Hidrográficas*. Seção artigos, disponível em http://www.cpafrro.embrapa.br/embrapa/Artigos/manejo_bac.htm. Acesso em 20.10.05

Implementada a legislação e criado o modelo de gestão de recursos hídricos no Brasil, em 1997, a tarefa agora era a sua implantação. Muitos são os mecanismos apresentados pela Lei n. 9.433/97, e entre eles está o comitê de bacia hidrográfica, que tem a prerrogativa de ser um fórum de decisão democrática e participativa.

Destacando a importância da implementação da democracia participativa e a dificuldade que o Estado tem de implementá-la, José Luiz de Quadros Magalhães, leciona:

Mais do que nunca, é fundamental que encontremos soluções efetivas de implementação de uma democracia participativa, fundada na cidadania, e para que isto ocorra em nosso país não podemos aguardar a construção de um Estado Social avançado, que crie bases da participação consciente da população, uma vez que, com a globalização, não só o Estado Social está em crise, mas também o Estado nacional⁷⁸

Resgatando um pouco da caminhada que resultou na implementação do modelo atual, chegamos ao modelo francês, que é um modelo sistêmico e de propriedade pública da água, que também tem em sua estrutura os comitês de bacia hidrográfica, porém, guarda uma diferença singular com o Brasil. A França é um Estado unitário, enquanto o Brasil é uma Federação. Os comitês de bacia na França, são instalados nas 06 (seis) regiões hidrográficas, no qual o território francês é dividido.

Como o Brasil adotou como modelo o sistema francês, surgirá a partir das bacias hidrográficas um novo mapa territorial, onde o órgão de gestão será o Comitê de Bacia Hidrográfica. O Comitês de Bacia Hidrográfica, francês na explicação de Antonio Eduardo Lanna, é assim retratado:

Trata-se de um organismo de bacia colegiado que tem a prerrogativa de um verdadeiro parlamento das águas, devendo ser consultado sobre as grandes opções da política de recursos

⁷⁸ MAGALHÃES, *op. cit* p. 13.

hídricos na bacia. Em particular, deve aprovar o programa quinquenal de investimentos e os valores a serem cobrados pelo uso da água (redevances). É constituído por três colégios: -colégio dos eleitos – representantes das coletividades locais da bacia;

- colégio dos usuários de água, de expertos e dos meios sócio-profissionais – representantes das diferentes categorias de usuários (indústria, agricultura, pescadores, aquacultura, turismo, hidroelétricas, companhias de abastecimento de água potável, diferentes consumidores de água, associações de proteção à natureza, etc.) de pessoas com grande conhecimento sobre o assunto, de meios profissionais e da sociedade;

- colégio dos representantes do Estado – representa os ministérios afetos às questões da água, como o de meio ambiente, agricultura, saúde, indústria, transporte, equipamentos, mar, economia e finanças.⁷⁹

A democracia e a participação passam então no Brasil, no que diz respeito à gestão dos recursos hídricos, pela implementação de fato dos Comitês de Bacia Hidrográfica e pela aplicação da legislação. Sua composição é muito parecida com a composição do comitê proposto no modelo francês. Com o instrumento posto, resta então, discutirmos como gerenciar esse modelo de forma democrática e participativa.

A política nacional de recursos hídricos⁸⁰ tem como um dos seus fundamentos, a gestão descentralizada e participativa. Nesse sentido também é o entendimento de Raymundo José dos Santos Garrido:

O gerenciamento de recursos hídricos deve ser feito nos níveis hierárquicos do governo mais baixos e apropriados. Em outras palavras, o que pode ser resolvido na área da bacia hidrográfica não deve ser decidido na capital do Estado ou do país por órgãos mais elevados na hierarquia do serviço público.⁸¹

⁷⁹ LANNA, *op. cit* p. 37/8.

⁸⁰ “Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

(...)

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”.

⁸¹ GARRIDO, Raymundo José dos Santos. Água, uma preocupação mundial. *In Revista Centro de Estudos Jurídicos*, Brasília, n.12, set/dez, 2000. p. 11.

A sociedade está cada vez mais inteirada e quer realmente participar das decisões que irão afetar algo em sua vida, fazendo aflorar com mais força os fundamentos da democracia participativa, esse entendimento é reforçado pelas palavras de Henrique Lef:

No horizonte deste fim de século, a Democracia aparece como projeto civilizador mais ambicioso da Humanidade na reconfiguração das forças políticas de um mundo marcado pela desigualdade social, o empobrecimento das maiorias e a degradação ambiental em escala planetária. A partir das raízes da Terra e das bases sociais, surge a reclamação popular pela participação na tomada de decisões e na gestão direta de suas condições de existência.

E continua,

Os processos de ordenamento ecológico das atividades produtivas e os projetos locais de manejo dos recursos estão gerando uma nova rede de relações econômicas, ao mesmo tempo em que a participação cidadã está abrindo espaços para a expressão e concertação dos interesses dos diferentes agentes sociais, nos assuntos e conflitos ambientais que os afetam.⁸²

Trata-se então como já enunciamos, de rever os paradigmas, e essa revisão faz com que novos modelos surjam e sejam implementados com vistas ao melhoramento da gestão, que retrata ter sido até o momento, deficiente a ponto de permitir a degradação de parte dos recursos hídricos de que o Brasil dispõe.

A novidade no Brasil, na política de gestão de recursos hídricos são os comitês de bacia hidrográfica. Serão eles então, a forma de operacionalizar a democracia participativa na gestão dos recursos hídricos? Nesse período de 1997 a 2005, a criação

⁸² LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Tradução Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000. p 359;365.

desses comitês vem satisfazendo essa expectativa? Essas são respostas que ao longo desse capítulo iremos procurar responder.

Doutrinadores como José Renato Nalini⁸³, Christian Guy Caubet⁸⁴, entre outros, criticam o atual momento da federação brasileira, afirmando que esta não está preparada para desempenhar o papel que a Lei. n. 9.433/97, lhe atribui, pois, não há realmente distribuição de competências, e sim, concentração de competências e recursos na União, em detrimento dos Estados-membros e dos Municípios, e conseqüentemente dos organismos de participação criados dentro do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

O desafio, então, é superar os empecilhos que dificultam a aplicação do princípio da participação democrática da sociedade civil na definição das políticas e todos os demais atos que sejam de competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

⁸³ NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 2. ed. Campinas-SP: Millennium Editora Ltda, 2003. p. 157.

⁸⁴ CAUBET, *op. cit* 107/115.

1. A organização dos Comitês de Bacia hidrográfica no contexto do federalismo brasileiro

Centrada no modelo burocrático de gestão, a partir de 1904 teve início o processo de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil, com a criação de alguns órgãos estatais ligados a União. Em 1934, com a edição do Código de Águas, se deu um novo marco legal ao setor, que ali encontrava suas diretrizes para o gerenciamento, tendo como principal objetivo naquele momento histórico a exploração do potencial hidroelétrico. A partir da década de 1940, a União criou algumas superintendências de desenvolvimento de bacias hidrográficas, das quais se destacou a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF. No final da década de 1970, houve nova mudança na forma de gerenciamento, tendo como marco a criação em 1978 do Comitê de Estudos Integrados de Bacia Hidrográficas – CEEIBH, que tinha como uma de suas metas o acompanhamento do uso racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios federais.⁸⁵

Novo impulso veio redirecionar o setor de gerenciamento dos recursos hídricos com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que entre outras normas, estabeleceu que os recursos hídricos passavam a partir de sua promulgação a serem de propriedade pública, encerrando a possibilidade até então existente no Código de Águas, da apropriação privada, e delineando um novo modelo de gerenciamento, o modelo sistêmico.

⁸⁵ SILVA, Demetrius David da; PRUSKI, Fernando Falco. *Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos, e sociais*. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2005. p. 79.

Os recursos hídricos de qualquer espécie, ou pertencem à União de acordo com o art. 20, III e VIII⁸⁶ ou são dos Estados-membros, na forma do art. 26, I⁸⁷, todos da Constituição Federal de 1988. Portanto, houve a delimitação de dois níveis de gerenciamento dos recursos hídricos, o federal e o estadual, deixando o Município sem a propriedade de qualquer recurso hídrico, e fixando a competência para legislar de forma privativa a União.

Em consequência dessa atribuição após longos debates, quase dez anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, surge a Lei n. 9.433/97, que veio dar vida ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que por sua vez trouxe o comitê de bacia hidrográfica como um dos integrantes do Sistema, assumindo importante papel, que foi então determinado na Lei n. 9.433/97 em seus art. 37 a 40.

A área de atuação dos comitês de bacia hidrográfica foram tratadas no art. 37, delimitando a extensão sobre a qual poderá se criar um comitê e determinando ainda que os comitês de rios federais serão criados por ato do Presidente da República, conforme segue:

Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:

I - a totalidade de uma bacia hidrográfica;

⁸⁶ Art. 20. São bens da União:

(...)

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

(...)

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

⁸⁷ Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou

III - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

Explicando essa flexibilidade traçada no artigo 37, quanto à forma para o estabelecimento de um comitê, Maria Luiza Machado Granziera, informa:

A razão dessa flexibilidade pode ser atribuída à preocupação do legislador em possibilitar o acomodamento de várias formas de bacia hidrográfica, e à articulação política possível nas diversas regiões do país. A composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica depende de acordo político a que se chegar⁸⁸.

Quanto às competências que tem o comitê no âmbito do gerenciamento dos recursos hídricos, o art. 38 estabeleceu os seguintes:

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - (VETADO)

VIII - (VETADO)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

⁸⁸ GRANZIERA, *op. cit* p. 154.

As competências instituídas no artigo supra, propõe uma articulação local que integre o comitê aos problemas e carências de determinada bacia hidrográfica e seus atores, a fim de poder gerenciar esses problemas, e mais, propor alternativas a curto, médio e longo prazo, sempre considerando os múltiplos usos, e as orientações traçadas na própria Lei n. 9.433/97.

Nos art. 39 e 40, Lei n. 9.433/97, é traçada a composição e a forma de direção do comitê:

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiraços e transfronteiraços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;

II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.

Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros.

Interpretando a construção legal, podemos verificar que o legislador instituiu um sistema, onde o poder público, os usuários e a sociedade civil⁸⁹, por meio da discussão, planejamento, estudo, enfim, esforços comuns no sentido de readequar e implementar um novo modelo de gestão dos recursos hídricos, pudessem conduzir a uma realidade diferente da que vivemos hoje, as portas de um grave problema de crescente inutilização dos recursos hídricos.

Essa composição foi regulamentada pela Resolução nº 05, de 10 de abril de 2000, que estabeleceu a proporcionalidade de representação de cada classe indicada no art. 39. Essa norma estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, representando um avanço na participação da sociedade civil nos Comitês. A Resolução prevê que os representantes dos usuários sejam 40% do número total de representantes do Comitê. A somatória dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% e, os da sociedade civil organizada ser mínimo de 20%.

Criticando essa composição traçada pelo art. 39, Christian Guy Caubet, faz uma reflexão sobre a pretensa paridade formadora do comitê de bacia hidrográfica:

A lei criou novas entidades, de caráter administrativo, abertas à presença de representantes de associações civis de recursos hídricos e de usuários. Usa-se a palavra presença, não participação, a partir de um ponto de vista que considera a possibilidade de influir efetivamente na tomada de decisão. Apesar da aritmética muitas vezes usada para demonstrar, retoricamente, que os CBH são democráticos (40% de membros dos poderes executivos+ 20% de representantes da sociedade civil = 60% do poder de decisão, em relação aos 40% dos usuários), deve-se refletir para indagar o que poderão fazer os 20% da sociedade civil, no CBH, face aos

⁸⁹ Conforme Grassi (1999), a composição qualitativa dos comitês deve considerar as funções e os interesses dos usuários, públicos e privados, e da população da bacia, com referência ao bem público água. Neste particular, os **usuários** se distinguem pelos "interesses utilitários - econômicos e sociais"; a **população**, pelos "interesses difusos vinculados ao desenvolvimento sócio-econômico local ou regional, a aspectos culturais ou políticos, à proteção ambiental", entre outros; e o **poder público**, como detentor do domínio das águas. <http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/rhcomcob.htm>.

*80% de representantes dos poderes políticos executivos e dos agentes econômicos. Em certos Estados, como Paraná, a legislação transformou as possibilidades de participar em simples caricatura de debate.*⁹⁰

Acompanhando o raciocínio desenvolvido, o comitê passa a ser uma instância de legitimação, ou seja, sob o pretenso discurso da democracia participativa, a sociedade civil acaba por legitimar políticas e planos que em verdade não são benéficos a grande maioria da sociedade, e sim, ao governo e setores determinados, com interesses econômicos próprios. Não se pode permitir que tão importante avanço no sentido de promover a participação social das decisões a respeito do gerenciamento dos recursos hídricos seja engolido por manobras políticas e econômicas, descaracterizando um importante instrumento da sociedade civil.

⁹⁰ CAUBET, *op. cit* p. 211.

2. Os limites de uma gestão participativa através dos Comitês de bacia hidrográfica

A discussão quanto à gestão participativa passa pela competência e o limite dessa competência a ser exercida pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de ação. Como entender os limites sem antes saber quais são esses limites? Há limites? Quem os instituiu?

As respostas a estas indagações permitem que sejam adotadas posições divergentes, enaltecendo ou criticando a linha adota quando da elaboração da Lei n. 9.433/97. Uma coisa é certa, o modelo até então adotado e as políticas implementadas não foram capazes e suficientemente adequadas para gerir de maneira eficaz o complexo sistema que envolve os recursos hídricos, com interesses setoriais, ações não complementares, políticas de governo inadequadas e que atendiam só o momento e uma série de outras situações que só fizeram piorar o quadro dos recursos hídricos no Brasil nas últimas décadas.

Objetivamente podemos responder as inquirições supra, afirmando que há limites sim, para a atuação de um Comitê de Bacia Hidrográfica, que segundo a Lei n. 9.433/97 se limita à área espacial da bacia hidrográfica a que está vinculado, e é, nessa bacia, que deverá por meio dos mecanismos estabelecidos nessa própria lei, desenvolver as ações necessárias à implementação de uma política participativa e democrática que tenha como objetivo a socialização dos problemas com todos os envolvidos, representados nos Comitês de Bacia Hidrográfica.

O art. 38 da Lei n. 9.433/97, apresenta a competência dos Comitês de Bacia Hidrográfica, em nove incisos, dos quais dois foram vetados pelo Presidente da República, restando em vigor sete. Discutir essas competências se faz necessário para que encontremos então o limite da gestão participativa pelos Comitês.

A primeira competência estabelecida é a da promoção do debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes. Cabe então ao Comitê de Bacia Hidrográfica, implementar o debate entre os diversos atores, articulá-los a fim de encontrar soluções e políticas que venham ao encontro das expectativas dos vários grupos sociais envolvidos e apresente a solução mais adequada, e nesse ponto assumindo seu papel de “parlamento das águas”.

Recebe também, o papel de arbitrar em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, desempenhando o papel de verdadeiro tribunal arbitral entre os atores em conflito, intermediando uma solução negociada que venha atender não só à vontade daqueles, mas também que esteja em consonância com as políticas traçadas pelo próprio Comitê e conseqüentemente, com os interesses sociais.

A aprovação do Plano de Recursos Hídricos da bacia⁹¹, também é uma atribuição do Comitê de Bacia Hidrográfica. A própria Lei 9.433/97, em seu art. 6º, o define: são eles planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos. Ainda nos arts. 7º e 8º, do mesmo diploma, delimita seu conteúdo e também a área em que será aplicado, ou seja, na bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

⁹¹ Em janeiro, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos deverá votar o Plano Nacional de Recursos Hídricos, que organiza e planeja a gestão da água no país para os próximos 15 anos. A informação é do secretário Nacional de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, João Bosco Senra. Disponível em <http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/noticias>. Acessado em 15.12.2005.

O acompanhamento da execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia, é outra atribuição do Comitê, que além de aprová-lo, deve empreender esforços para acompanhar a sua aplicação como verdadeiro gestor que é dentro da bacia hidrográfica. Deve ainda, sugerir providências em sua execução para alcançar as metas traçadas. Pode parecer ambígua essa atribuição, mas lembremos que não é o Comitê que irá executar o Plano e sim a Agência de Água, a ser criada também no âmbito da bacia hidrográfica do Comitê ou de vários Comitês.

Pode o Comitê de Bacia Hidrográfica propor ao Conselho Nacional e ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, uma vez que segundo a interpretação que podemos extrair do texto legal, ele não poderá deliberar de forma soberana sobre o tema, terá que propor e aguardar a deliberação dos órgãos superiores a fim de confirmar ou não a sua proposição.

Outra atribuição, diz respeito a estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados⁹², conforme determina a Lei n. 9.433/97, art. 1º, II⁹³, o que nos parece uma das mais polêmicas e difíceis tarefas do Comitê de Bacia Hidrográfica. Criticando esse inciso, Christian Guy Caubet, afirma: “O CBH deverá estabelecer mecanismo de cobrança, em função de padrões e tabelas já

⁹² O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH – aprovou hoje a cobrança pelo uso da água nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, tendo por base a deliberação dos Comitês das bacias PCJ. A partir de janeiro de 2006 a Agência Nacional de Águas - ANA – começa a emitir os boletos para que os usuários recolham a taxa da cobrança pelo uso da água. Os recursos arrecadados serão administrados pelo Consórcio PCJ, entidade delegatária de funções de Agência de Bacia, que, por meio de um contrato de gestão com a ANA, poderá aplicar o dinheiro em obras para recuperação da bacia. Disponível em: http://www.unoescjba.edu.br/noticias_unoesc/desc_noticias.php?cod_noticia=256. Acessado em 15.12.2005.

⁹³ Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

(...)

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

definidos em diversas instâncias. Só poderá sugerir os valores de cobrança, fato que diminui seriamente, outra vez, sua autonomia”.⁹⁴

Os incisos VII⁹⁵ e VIII⁹⁶, do art. 38, foram alvos de veto presidencial e diziam respeito à aplicação dos recursos obtidos com a implementação da cobrança pelos usos dos recursos hídricos.

O Comitê de Bacia Hidrográfica como gestor, deverá também, estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, encontrando fórmula para o rateio entre os beneficiários (usuários).

Para implementar essas competências o Comitê de Bacia Hidrográfica, deve tomar decisões, deliberar sobre os temas a ele pertinentes. O parágrafo único do art. 38, determina que o Comitê de Bacia Hidrográfica, é a primeira instância e de suas decisões, conforme a sua competência cabe recurso ao Conselho Nacional ou ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, estes então a segunda instância, de deliberação administrativa sobre qualquer assunto decidido pelo Comitê de Bacia Hidrográfica.

Podemos perceber que o legislador limitou a competência dos Comitês de Bacia Hidrográfica de tal modo, que lhe atribui uma função consultiva, de fomento de debates, e uma pretensa função deliberativa que é em grande parte cerceada pelos órgãos superiores, em função da revisão ou aprovação das deliberações dos Comitês.

⁹⁴ CAUBET, *op. cit* 196.

⁹⁵ VII – aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

⁹⁶ VIII – autorizar a aplicação, fora da respectiva bacia hidrográfica, dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, e montantes que excedam o previsto no § 3º do art. 22 desta Lei (Lei n. 94.33/97);

Relembrando as experiências em várias áreas e mesmo na área ambiental, nos parece que novamente uma oportunidade pode estar sendo desperdiçada, transformando o Comitê de Bacia Hidrográfica, que já deu provas de sua eficácia em outros países em apenas mais uma instância burocrática, um “conselho” que não funciona, que não tem o comprometimento de seus membros, visto o vazio de competência que lhe é outorgado, e a legitimação de uma política centralizadora, de uma Federação que não descentraliza e apenas desconcentra.

Quando o Comitê de Bacia Hidrográfica, dentro de uma política de gestão de recursos hídricos, é posto como uma forma de operacionalizar a participação democrática de todos os atores envolvidos no processo, dentro de uma forma de gestão sistêmica, integrada com todos os elementos do meio ambiente, e a prova disso, é ter a Lei elegido a bacia hidrográfica como espaço de gerenciamento, demonstrando um amadurecimento em termos de pensar o todo e não somente as partes isoladamente. Não podemos transformar o Comitê em um legitimador de políticas prontas, que nada interessam a determinada bacia e nem aos que nela estão instalados a pretexto de estarmos colaborando para o desenvolvimento nacional.

A democracia exige do Estado, que este sirva à sociedade por meio do governo, e que seja fiel a ela retribuindo a parcela de poder emprestada por esta, para que desenvolva sua atividade. O governo não pode encarnar o Estado, como se fosse o próprio, a fim de fazer valer suas políticas mesmo que divorciadas dos interesses da sociedade, o governo só é governo, se a sociedade recebe deste mais do que lhe deu, ou seja, lhe deu um voto político (de confiança), e espera que este satisfaça as necessidades de uma vida social pacífica e mais que isso, que todos possam prosperar e alcançar seus

objetivos enquanto cidadão (sujeito).

Enfocando o sujeito dentro do contexto da democracia, Alain Touraine⁹⁷, afirma que:

O sujeito – cuja condição política de existência é democracia – é, simultaneamente, liberdade e tradição. Nas sociedades dependentes, corre o risco de ser esmagado pela tradição; nas sociedades modernizadas, de ser dissolvido em uma liberdade reduzida à consumidor no mercado. Contra o domínio da comunidade é indispensável o apoio da razão e da modernidade técnica que implica a diferenciação funcional dos subsistemas político, econômico, religioso, familiar, etc. Mas, da mesma forma, contra a sedução do mercado, não há resistência possível sem o apoio em uma filiação social e cultural. E, nos dois casos, o eixo central da democracia é a idéia de soberania popular, a afirmação de que a ordem política é produzida pela ação humana.

A aproximação dos centros de decisão, para mais perto da sociedade, a construção de uma democracia participativa, passa por uma postura de verdadeiro debate, e que as decisões exaradas por esse órgão sejam acatadas e respeitadas, e tenham força vinculante. Quando invocamos o princípio da subsidiariedade para sustentar que as decisões devem ser tomadas pela instância mais próxima, a instância local, esse mesmo argumento não pode ser utilizado para inverter essa ordem, evocando a União esse princípio para decidir em nome da “vontade nacional”, em detrimento do interesse local.⁹⁸

O caminho, então, é o fortalecimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, como verdadeiros fóruns de discussão, deliberação e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Esse também o entendimento Maude Barlow e Tony Clarke, quando abordam as comunidades locais:

⁹⁷ TOURAINE, Alain. *O que é democracia*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996. p. 33.

⁹⁸ Ver CAUBET, *op. cit* p. 109 e segs.

Os melhores defensores da água são as comunidades e os cidadãos locais, pois as práticas que arriscam a água são observadas e sentidas facilmente no nível local. Assim, é crucial que estas partes se tornem administradoras de seus sistemas de água locais e sejam equiparados aos governos. As comunidades locais têm de estabelecer estruturas administrativas conjunta com cidadãos eleitos e os departamentos governamentais de água locais, para juntos supervisionar as práticas de administração de água.⁹⁹

Qual o sentido da formação dos Comitês de Bacia Hidrográfica se não o debate dos vários atores envolvidos no processo de gerenciamento dos recursos hídricos? Restringir o papel dos Comitês ou subjugá-los a uma “instância burocrática” ratificadora de políticas prontas e novamente setoriais, é contribuir para que em breve, muito breve, o Comitê não tenha nenhuma credibilidade, inibindo um instrumento importante da política nacional de gerenciamento de recursos hídricos, senão o mais importante por ela instituído.

Se o local não for observado, não há o todo para ser preservado, isto é, de nada adianta ter um discurso de privilegiar o interesse local e só atender as demandas nacionais, que em muitas oportunidades não podem ser aplicadas na resolução dos problemas locais tendo em vista a diversidade incontestável do Estado brasileiro.

O Brasil apresenta uma biodiversidade reconhecida pela sociedade mundial, e nela inserida, também, os recursos hídricos, que são abundantes quando comparados ao demais Países do mundo, por isso, é necessário despertar e promover um processo de gestão do local para o geral, respeitando a vontade da sociedade e implementado verdadeiramente uma democracia participativa.

⁹⁹ BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro azul*. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2003. p. 286.

CAPÍTULO IV

O RELACIONAMENTO ENTRE COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA, A AGÊNCIA REGULADORA E A AGÊNCIA DE ÁGUA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

O surgimento de uma nova política de gestão dos recursos hídricos no Brasil, a partir de 1988, com a Constituição Federal, deu início a uma série de transformações que foram e estão sendo implantadas em todo o território nacional. Foram novos fundamentos, diretrizes, instrumentos e órgãos que passaram a ser utilizados na busca de um novo momento mais racional do que o vivido até o final do século XX.

A consciência, de que a água é um componente da natureza, que pode ser finito¹⁰⁰ quando analisado do ponto de vista de seu ciclo, e considerando a água que está hoje presente no ambiente é a mesma desde os séculos iniciais, só surgiu na sociedade contemporânea a pouco, e no Brasil tornou-se uma realidade compreendida no final do século XX. Nesse sentido Wellington Pacheco de Barros, escreve:

Até pouco tempo sustentava-se que a água era um recurso natural inesgotável devido à sua condição cíclica. Entretanto, embora seja um recurso natural renovável, a água é um recurso natural finito, uma vez que vários fatores interferem na sua disponibilidade... Além disso da questão relativa à quantidade da água, existe também o problema da poluição dos mananciais. O que leva a crer que a situação da escassez das águas pode ser tanto

¹⁰⁰ BARLOW, *op. cit* p.5.

*quantitativa como qualitativa, ou, em alguns casos, incidindo estas duas formas.*¹⁰¹

O papel destinado aos Comitês de Bacia Hidrográfica, a Agência Reguladora e as Agências de Água, são distintos dentro do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, tendo cada partícipe competências e atribuições diferentes dentro do Sistema.

Quanto aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no capítulo anterior já discorremos sobre suas competências e atribuições, restando, então, discorrer sobre a Agência Reguladora, denominada de Agência Nacional de Águas - ANA, instituída pela Lei n. 9.984/00 e as Agências de Água que tem um papel executivo dentro do Sistema, servindo aos Comitês de Bacia Hidrográfica como um braço administrativo.

Apesar de competências e atribuições distintas, os integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, tem papel complementar, ou seja, suas atividades estão interligadas, e a gestão só poderá acontecer se cada um desenvolver adequadamente o seu papel, sem ingerências quanto às atribuições dos outros integrantes, tendo em vista o caráter de democracia participativa.

No entanto, o tempo tem nos apresentado uma realidade diferente daquela traçada na legislação, visto que após oito anos da entrada em vigor da Lei n. 9433/97, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, existe, mas não ainda em sua plenitude.

¹⁰¹ BARROS, *op. cit* p.70/71.

1. O surgimento da Agência de Regulação na gestão dos recursos hídricos

As Agências Reguladoras surgiram no direito norte-americano como uma resposta à depressão sofrida na década de 1930; mais tarde foram implantadas na França, no final da década de 1970. No Brasil tiveram sua inserção a partir da reforma administrativa deflagrada em 1995, que entre outros marcos, determinou a saída do Estado de algumas áreas da economia como agente empreendedor e posicionou-o como ordenador das diretrizes e a fiscalização das atividades, e nesse momento entre outros fatos importantes, gerou a criação de algumas Agências Reguladoras, entre elas: a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Lei n. 9427/96), a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (Lei n. 9.472/97) e a Agência Nacional do Petróleo – ANP (Lei n. 9.478/97), Agências que tem a competência regulatória dos respectivos setores.¹⁰²

Com essa nova política de Estado, se pretendeu dar maior agilidade e mobilidade às atividades de determinados setores da economia brasileira, a fim de melhorar o desempenho dos serviços e produtos, ganhando em competitividade, que em tese, melhoraria o nível desses serviços e produtos ao consumidor e faria também, com que os preços caíssem pela concorrência e o Estado estaria por meio das Agências, regulando o mercado e atendendo as demandas dos consumidores quando aos produtos e serviços prestados pelos novos empreendedores privados.

Comentado a implantação desse modelo Bresser Pereira, relata:

¹⁰² GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da Democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado). *In Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo-SP, n.50, jan/mar, 2005. p.46.

Vários indicadores mostram que a Reforma Gerencial brasileira é uma história de sucesso, pelo menos por enquanto. Em primeiro lugar, implementaram-se os dispositivos básicos necessários para uma Reforma Gerencial: a emenda constitucional que a imprensa e a opinião pública chamaram de “reforma administrativa” foi aprovada pelo Congresso com pequenas mudanças em relação à proposta original do governo; as leis que definem as duas principais instituições organizacionais da reforma – “agências executivas” e “organizações sociais” – foram adotadas;¹⁰³

As agências ganharam personalidade de autarquias especiais; especiais em função do alargamento de poderes e competências se comparadas a uma autarquia¹⁰⁴ “comum”, gerada sob a égide do direito administrativo. Essa nova modalidade de pessoa jurídica de direito público, tem a finalidade regular e fiscalizar determinadas áreas estratégicas que o Estado abriu mão de sua intervenção direta à iniciativa privada, e para tanto, segundo a concepção orientada pela “reforma gerencial” do Estado, precisava de outra formatação jurídica que fosse além de uma autarquia “comum”.

Há uma crítica nessa fórmula concebida, pois, o Estado, outorga a Agência um poder quase absoluto, que não pode, em regra, ser revisto e também não há uma hierarquia, entre a Agência e o Governo instalado, visto que os diretores das Agências tem mandato, portanto, não são demissíveis *ad nutum*, o que por outro lado gera estabilidade nas políticas de médio prazo a serem implantadas. Se comparado o sistema de nomeação do Diretor-geral (nome aplicado no Brasil), das Agências norte-

¹⁰³ Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In. *Revista do Serviço Público*. n. 50, p. 5-30. 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/bio93rsp.pdf>. Acessado em 25.11.2005.

¹⁰⁴ Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “...as autarquias podem ser definidas como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”. Ver ainda o Decreto-lei n. 200/67, art. 5º, I:

“Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

americanas, francesas e brasileiras, consta-se que o Brasil não primou pelos princípios democráticos, visto que o Presidente da República nomeia a sua livre escolha esse Diretor, já os norte-americanos e franceses tem a participação do parlamento nessa indicação, evitando, talvez, uma escolha inadequada.¹⁰⁵

O objetivo das Agências é, então, de regular um setor no qual o Estado necessita de maior agilidade e de mecanismos diferenciados para conduzir determinada área que estará afeta a Agência. Segundo Marcio Iorio Aranha, “No Estado Regulador brasileiro, predomina, em âmbito federal, a chamada regulação setorial, que se limita a determinados segmentos de atividades afins reveladas na opção pela criação de órgãos e agências unissetoriais”.¹⁰⁶

Quanto aos recursos hídricos, a Lei n. 9.984/00, instituiu a Agência Nacional de Águas, criada nos moldes de autarquia sob regime especial, ligada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, definindo sua natureza, competências e estrutura. Na página eletrônica¹⁰⁷ da ANA, temos informada como sua missão, a seguinte:

A Agência Nacional de Águas tem como missão regular o uso das águas dos rios e lagos de domínio da União e implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, garantindo o seu uso sustentável, evitando a poluição e o desperdício e assegurando, para o desenvolvimento do país, água de boa qualidade e em quantidade suficiente para a atual e as futuras gerações.

Temos então que, a ANA, enquanto Agência, não tem as mesmas funções que as demais instituídas até o momento, e pode ser apontada como *sui generis*, visto que tem

¹⁰⁵ GOMES, *op. cit* p. 49/51.

¹⁰⁶ ARANHA, Marcio Iorio. Agências: sua introdução no modelo jurídico-administrativo brasileiro. In: PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. (org.) *O novo direito administrativo brasileiro: O Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 172 (165-180).

¹⁰⁷ Disponível em: <http://www.ana.gov.br/Missao/default.asp>. Acessado em 25.11.2005.

por finalidade ser a entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que ainda não é privatizado, e segundo a orientação legal tem a água como bem público de domínio da União e dos Estados-membros.

As competências da ANA, são fixadas no art. 4º, da Lei n. 9.984/00 da seguinte forma:

Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;

II – disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;

III – (VETADO)

IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º;

V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

VI - elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do [inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997](#);

VII – estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;

VIII – implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

IX – arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no [art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997](#);

X – planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;

XI - promover a elaboração de estudos para subsidiar a

aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;

XII – definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;

XIII - promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias;

XIV - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;

XV - estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;

XVI - prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;

XVII – propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos;

XVIII - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação.

§ 1º Na execução das competências a que se refere o inciso II deste artigo, serão considerados, nos casos de bacias hidrográficas compartilhadas com outros países, os respectivos acordos e tratados.

§ 2º As ações a que se refere o inciso X deste artigo, quando envolverem a aplicação de racionamentos preventivos, somente poderão ser promovidas mediante a observância de critérios a serem definidos em decreto do Presidente da República.

§ 3º Para os fins do disposto no inciso XII deste artigo, a definição das condições de operação de reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos será efetuada em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

§ 4º A ANA poderá delegar ou atribuir a agências de água ou de bacia hidrográfica a execução de atividades de sua competência, nos termos do [art. 44 da Lei nº 9.433, de 1997](#), e demais dispositivos legais aplicáveis.

§ 5º [\(VETADO\)](#)

§ 6º A aplicação das receitas de que trata o inciso IX será feita de forma descentralizada, por meio das agências de que trata o [Capítulo IV do Título II da Lei nº 9.433, de 1997](#), e, na ausência ou impedimento destas, por outras entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 7º Nos atos administrativos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de cursos de água que banham o semi-árido nordestino, expedidos nos termos do inciso IV deste artigo, deverão constar, explicitamente, as restrições decorrentes dos [incisos III e V do art. 15 da Lei nº 9.433, de 1997](#).

Apresentadas as competências da ANA, vislumbramos que esta deve ser acima de tudo, uma articuladora do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, integrando políticas, objetivos, fundamentos e os vários atores que fazem parte de complexo sistema que fora arquitetado para adequar o País na utilização dos recursos hídricos disponíveis, implementando também a recuperação daqueles já degradados a fim de reintegrá-los ao ambiente de forma equilibrada.

Porém, com a criação da ANA e o estabelecimento das competências supra, ela acaba por se tornar um órgão centralizador que, gradativamente, acaba por se sobrepor as várias instâncias constituídas, seja diretamente, quando exerce poder de veto sobre alguns temas ou tem competência exclusiva (ou privativa), seja indiretamente, quando opera como órgão centralizador das políticas (que acaba por enquadrar as várias realidades a um determinado perfil pré-determinado). Nesse sentido surge a crítica aos vetos do art. 4º, que foram dois: o primeiro no inciso III¹⁰⁸ e o segundo no § 5º¹⁰⁹, vetos estes que são alvo da análise crítica de Chistian Guy Caubet, que assevera:

¹⁰⁸ Texto vetado e razões do veto do inciso III:

III – coordenar a elaboração e supervisionar a implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos e prestar apoio, na esfera federal, à elaboração dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas;

Razões do veto

"A tarefa de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos é parte integrante da formulação da política do setor e, como tal, inerente à atividade do Ministério do Meio Ambiente, onde está constituído o Núcleo Estratégico. (...)

Veja-se que a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, ao constituir tarefa da futura Agência conforme diz o projeto de lei, não somente fere o dispositivo organizacional estabelecido pela Reforma do Aparelho do Estado, como também descaracteriza por completo o princípio de Departamentalização da "*Separação de Controles*", segundo o qual, o setor encarregado do Planejamento não deve ser o mesmo que está ocupado da Implementação, pois eventuais erros ou falhas cometidas na primeira dessas duas fases poderão ser acobertados na fase de Implementação, prejudicando a eficiência do trabalho e, em consequência, o desenvolvimento do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. (...)"

¹⁰⁹ Texto vetado e razões do veto do § 5º:

§ 5º Na inexistência de agências de água ou de bacias hidrográficas, a ANA poderá delegar a órgãos ou entidades públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, ou atribuir a organizações sociais civis de interesse público, por prazo determinado, a execução de atividades de sua competência, nos termos da legislação em vigor."

Razões do veto

"A possibilidade de a ANA delegar suas atribuições para órgãos ou entidades públicas traz, intrinsecamente, risco para sucesso da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH). Não é ocioso assinalar que a Lei nº 9.433, de 8 de

Esse veto (do inciso III) enseja estranheza. Em nome da aplicação de um princípio ad hoc e acertado em tese, de separação dos poderes, acaba-se desarticulando atividades cuja unidade orgânica é incontornável, mormente se for aplicada uma concepção sistêmica da gestão. A função de planejar deverá retroalimentar-se (feed back) com os resultados, acertos e erros, do processo de implementação. Não parece haver possibilidade de confusão entre os papéis: entre as funções de planejar e de implementar, intercala-se, no tempo, a de decidir.

Quanto ao § 5º:

Este foi certamente um dos vetos mais criticados, pois arruinou mais uma possibilidade de realizar uma dimensão concreta da descentralização e do exercício da cidadania. O § 5º apenas evocava a possibilidade de delegação de competência nos casos de inexistência de órgãos específicos da política de implementação. A delegação ainda se faria em prol de autoridades públicas, com as quais a própria Lei 9.433 e a Constituição Federal prevêm necessidade de “articulação”, ou com entidades privadas expressamente referenciadas como regidas pela Lei 9.790/99, dita das OSCIP, ...Sempre existiria a possibilidade de revogação da delegação ou de responsabilização dos signatários de um Termo de Parceria.¹¹⁰

Nesse mesmo sentido, ou seja, de temer ser a ANA um órgão centralizador, já se posicionou Flávio Terra Barth, no Seminário “Água, desafio para o próximo milênio”, acontecido em Brasília, em 27 de julho de 1999, seminário este que discutiu o então

janeiro de 1997, altera alguns paradigmas da administração pública, quando transfere para a sociedade, mediante um processo de democratização e descentralização, diversas atividades que hoje são exercidas por aqueles entes públicos. Este procedimento é de capital importância para o sucesso da implementação da PNRH e do SNRH, devido às dificuldades operacionais, institucionais e políticas inerentes às entidades e órgãos públicos. (...)

As entidades e órgãos públicos têm, previamente, suas atribuições definidas em leis, decretos, estatutos e regimentos, tornando-os operacionalmente específicos para os fins para os quais foram criados. Para exercerem o papel das agências, ainda que provisoriamente, será necessário passarem por processo de reestruturação, visando a absorção das novas funções, principalmente, a subordinação de suas atividades aos Comitês [Comitês de Bacia – regulados pela Lei nº 9.433/97], o que, na prática, será algo difícil.

Acrescentam-se a essas características administrativas as influências de ordem político-institucional às quais os entes públicos estão sujeitos, podendo ser conflitantes com as decisões dos Comitês. Conseqüentemente, existe uma grande possibilidade de surgirem situações de dualidade de objetivos que, somadas com as dificuldades de ordem operacional decorrentes das limitações administrativas (legal, institucional, política), levarão esses entes públicos a não atenderem, de maneira eficaz, às demandas operacionais dos Comitês. (...)

O sucesso da implementação da PNRH e do SNRH está diretamente relacionado com a credibilidade que estes tenham perante os usuários e a sociedade civil. Essa credibilidade é conseguida através da transparência das ações dos comitês e respectivas agências, da democratização e descentralização dos processos decisórios, e das respostas eficientes e eficazes do Sistema às demandas existentes. (...)"

¹¹⁰ CAUBET, *op. cit* p. 200/03.

anteprojeto de criação da ANA, quando colhemos dos Anais desse seminário a seguinte manifestação:

Em primeiro lugar, sobre o projeto de lei da ANA. Assim que foi anunciada a lei da ANA na comissão eletrônica, houve uma reação emocional muito importante: “Estão alterando a Lei 9.433, e isso possivelmente levará a uma centralização na área federal.” Há um grande receio que a ANA não seja uma moça simpática, mas uma mulher autoritária já de meia idade.¹¹¹

No mesmo evento, o então Secretário de Recursos Hídricos, Raymundo José Santos Garrido, também se manifestou no sentido de que a “futura” Agência preserva-se os ganhos até então obtidos com a Lei n. 9.433/97:

É importante também que, com a criação da ANA, sejam preservados os ganhos hauridos com a edição da Lei n° 9.433. É preciso que os pontos que aqui procurei comentar, como a questão da descentralização, da decisão participativa, do valor econômico da água, do papel dos usuários, da sociedade civil organizada, dos poderes executivos, tudo isso deve ser, tanto quanto possível, preservado.¹¹²

Outro ponto importante, quanto as competências da ANA, é a sua articulação com os demais participantes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, pois, nos incisos VII, XVI, e no § 3º, do art. 4º, expressamente determinam a interação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, com os Estados-membros e com o Operador Nacional do Sistema (no caso de questões ligadas ao setor hidroelétrico). Essa articulação está expressa, porém, à outras que não constam da Lei, mas devem acontecer sob pena não ser implementada uma gestão sistêmica e sim parcial dos recursos hídricos como, por exemplo, com os órgãos que compõe o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

¹¹¹ SEMINÁRIO ÁGUA: DESAFIO PARA O PRÓXIMO MILÊNIO, 1999. Brasília. *Anais do Seminário Água: Desafio para o próximo milênio*. Brasília, 1999. p. 57.

¹¹² SEMINÁRIO ÁGUA: DESAFIO PARA O PRÓXIMO MILÊNIO, 1999, *op. cit* p. 35.

A interação da ANA com a ANEEL, é de extrema importância, pois, como já abordamos, em boa parte do século passado, a política hidroelétrica teve preponderância na administração dos recursos hídricos no Brasil. Com essa mudança, aparente de foco, deixando a política de gestão setorial, para uma política de gestão sistêmica, fundamentada nos usos múltiplos, na bacia hidrográfica como unidade de planejamento e execução da política, a participação mais ativa da sociedade e dos usuários, existe a necessidade de haver mecanismo de interlocução entre as agências reguladoras, a fim de não criar impasses que venham refletir negativamente na gestão dos recursos hídricos. Comentando sobre esse então futuro relacionamento das Agências no Seminário “Água, desafio para o próximo milênio”, Jerson kelman, Assessor Especial do Ministro do Meio Ambiente, afirma:

E portanto, voltando, o que dizia é que, antes da ANEEL fazer a concessão do aproveitamento hidráulico, antes de fazer licitação, ela indaga se tem água suficiente do órgão gestor dos recursos hídricos e, uma vez dando sinal verde, a ANEEL, faz a licitação, e quem ganhar a licitação recebe a concessão., levando automaticamente a outorga da ANA. Isso já foi acertado dentro do governo, isso é transparente para o empreendedor.¹¹³

Tem a ANA então, papel de articuladora, implementadora da Política Nacional de Recursos Hídricos, e sim, faz ela parte do Sistema Nacional Gerenciamento de Recursos Hídricos, como enuncia a Lei n. 9.984/00, mas não deve ser ela a centralizadora das decisões, ter o poder de comando do Sistema, sobreponde-se aos demais órgãos. Devemos fugir da espúria tradição do federalismo brasileiro de concentração de competência e também de recurso, para que possamos aplicar de fato uma gestão sistêmica dos recursos hídricos de cunho a concretizar uma democracia

¹¹³ SEMINÁRIO ÁGUA: DESAFIO PARA O PRÓXIMO MILÊNIO, 1999, *op. cit* p. 41/2.

participativa que parte do Estado, dos governos para a sociedade, a fim de propiciar a participação ativa de todos os atores envolvidos no processo.

2. As Agências de Água e algumas das experiências implementadas

As Agências de Água são integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, na forma do art. 33, V, da Lei n. 9.433/97. Esse diploma legal determinou que as agências de água, exerceram função de secretaria executiva, de um Comitê de Bacia Hidrográfica. Possibilitou ainda, que uma mesma agência de água possa atender a mais de um comitê, visando ampliar as possibilidades de viabilidade de implantação que também é uma imposição da lei. Sua área de atuação será a mesma do comitê ou comitês de bacia hidrográfica que atender, dependendo para seu funcionamento de autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, conforme a bacia hidrográfica for classificada como de competência da União ou do Estado-membro.

Quanto à forma jurídica que podem assumir as Agências de Água, Christian Guy Caubet¹¹⁴, informa, que “são entidades de direito privado que podem ser constituídas com estatutos jurídicos diferentes, aproveitando o modelo da associação, da autarquia ou da fundação de direito privado”.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente¹¹⁵, a figura jurídica das Agências de Água em rios de domínio da União deverá ser estabelecida por uma Lei específica e cada Estado brasileiro poderá estabelecer, segundo as especificidades locais, a figura jurídica que melhor provier, para a Agência de Água (ou de Bacia). O Estado de São Paulo, por exemplo, criou por meio da Lei nº 10.020/98, a figura de Agências de Bacia como Fundação de Direito Privado.

¹¹⁴ CAUBET, *op. cit* p. 196/7.

¹¹⁵ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/srh/sistema/agencias.html>. Acessado em 16.12.2005.

A Lei n. 10.881, de 09 de julho de 2004, possibilitou a Agência Nacional de Águas – ANA - firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que se enquadrem no disposto pelo art. 47¹¹⁶ da Lei n. 9.433/97, que receberem delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH - para exercer funções de competência das Agências de Água, previstas nos arts. 41 e 44 da mesma Lei, relativas a recursos hídricos de domínio da União.

Encontramos em nível nacional, algumas Agências de Água já implementadas e operando em Bacias Hidrográficas Federais, como é o caso do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, que tem como Agência de Água a AGEVAP - Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, que firmou contrato de gestão com a ANA em setembro de 2004, e os Comitês de Bacia Hidrográfica dos rios, Piracicaba, Capivari e Jundiaí, que tiveram em recente decisão (novembro de 2005) do Conselho Nacional de Recursos Hídricos a aprovação para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, por meio do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios, Piracicaba, Capivari e Jundiaí – Consórcio PCJ, que desempenhará o papel de Agência de Água, iniciando a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em janeiro de 2006.

De acordo com o modelo estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, a AGEVAP - Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, foi pioneira na cobrança pela utilização dos recursos hídricos, implementando um

¹¹⁶ Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:
I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;
IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;
V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Instituída em 20 de junho de 2002, firmou contrato de gestão com a ANA em setembro de 2004, o que possibilitou exercer as atividades de Agência de Água do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.¹¹⁷

O Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios, Piracicaba, Capivari e Jundiá – Consórcio PCJ, foi constituído em outubro de 1989, teve aprovado a solicitação de cobrança, bem como a definição de valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos no segundo semestre de 2005 e firmou contrato de gestão com a ANA no início de dezembro de 2005, possibilitando a implementação da cobrança para o ano de 2006.

As competências das agências de água foram outorgadas no art. 44, da Lei n. 9.433/97, sendo estas além da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos; acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação; gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação; celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências; elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; elaborar o Plano de Recursos Hídricos para

¹¹⁷ Disponível em: <http://www.ceivap.org.br/agevap.htm> . Acessado em 16.12.2005.

apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica; propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes; b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos; c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Todas essas competências devem ser exercidas dentro do espírito da legislação que baliza o tema, de forma integrada e a partir das discussões promovidas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica a que pertence a Agência de Água, entendendo que a participação de todos os atores envolvidos no processo de discussão devem ter chance de intervir de maneira concreta, não servindo como massa de manobra para legitimar decisões voltadas a atividades setoriais ou a interesses governamentais, e sim, possibilitar a gestão integrada e democrática dos recursos hídricos.

CAPÍTULO V

A GESTÃO MUNICIPAL DOS RECURSOS HÍDRICOS

O Estado Federal brasileiro, contempla em sua Constituição de 1988, o Município como ente federativo, como parte integrante da federação e não subordinada hierarquicamente aos demais membros, União e Estados-membros (aqui incluído o Distrito Federal). Quando abordamos o princípio da subsidiariedade, demonstramos que por sua adoção, se pretende que os conflitos possam ser resolvidos na instância mais próxima ao acontecimento, sem a necessidade de elevá-lo a instâncias mais gerais, a fim de encontrar a solução.

No desenvolvimento do arcabouço legislativo que deu nova direção ao sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil, em muitos momentos podemos identificar que o legislador primou pela descentralização, pela regionalização, pela democratização da participação nas decisões a serem tomadas envolvendo a sociedade local, movimento esse iniciado com a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei n. 9.433/97.

Porém, o legislador não optou pelo Município, no que tange a ser o promotor dessas ações de descentralização e participação democrática, criou ele uma nova estrutura, nova em se tratando de Brasil, pois, alguns países como a França, Alemanha, Espanha e Inglaterra já se utilizam de sistemas similares há algum tempo¹¹⁸. Surgem então no cenário pátrio, os Comitês de Bacia Hidrográfica, que nos moldes propostos não teve precedentes no Brasil.

¹¹⁸ LANNA, *op. cit* p. 34/50.

O Comitê de Bacia Hidrográfica, deve ser o articulador, o fórum das discussões a respeito dos recursos hídricos, mas não só deles, pois, a escolha da bacia hidrográfica como área territorial não é em vão, tem um sentido, um sentido de gestão sistêmica, de poder pensar o todo de maneira complexa.

Utilizando-se desses mesmos conceitos de gestão sistêmica, é que ousamos afirmar que o Município, apesar de não ser o âncora do processo de gestão da bacia hidrográfica, tem mecanismos que podem ser úteis na construção de políticas que atendam as necessidades de suas populações, contemplando os aspectos locais, colaborando com o Comitê de Bacia Hidrográfica.

A política de ocupação do solo, por meio dos planos diretores, tem sua importância aumentada após a edição da Lei n. 10.257/01, que prevê uma política nacional para essa área e permite que sejam tratados tanto o perímetro urbano, como a área rural dentro de um plano integrado de ações, a fim de melhor gerir o processo de ocupação, de preservação dos recursos ambientais, aí inseridos os recursos hídricos.

A ocupação do solo tem reflexos diretos no que diz respeito a preservação e utilização dos recursos hídricos. A destinação de áreas industriais, comerciais e residenciais pelos Municípios, podem em algum momento chocar-se ou não atender as orientações dos planos de bacia hidrográfica traçados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, e nesse momento o conflito pode surgir.

Outra possibilidade, de participação do Município no processo, é a gestão dos sistemas de distribuição de água potável e tratamento dos esgotos, que são de competência dos Municípios. As políticas de gestão de recursos hídricos passam necessariamente por discussões nessas áreas, que devem estar afinadas a fim de

minimizar a aplicação de recursos em duplicidade, de contribuir na eficiente distribuição da água potável evitando desperdícios, no tratamento adequado dos esgotos e outras práticas possíveis de serem acordadas com a finalidade da melhor gestão dos recursos hídricos.

1. A participação do Município no processo decisional dos Comitês de Bacia hidrográfica

O Comitê de Bacia Hidrográfica segundo a orientação legal será um fórum de discussão que abrigará em sua composição o Estado e a Sociedade Civil organizada, além é claro, dos usuários, que em regra representam o poder econômico, o setor produtivo da sociedade, e que tem interesses na gestão dos recursos hídricos, pois estes impactam diretamente em seus empreendimentos.

Nesse contexto, o Município de acordo com a Lei n. 9.433/97, em seu art. 39, III¹¹⁹, e a Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em seu art. 8º, I¹²⁰, terá assento, nos 40 % (quarenta por cento) de votos destinados ao poder público (União, Estados-membros e Municípios).

A influência do Município se considerado isoladamente, não se demonstra significativa, visto que terá, na forma do regimento do Comitê de Bacia Hidrográfica o número de assento(s) definido nos já citados 40% de votos pertencentes ao poder público, fato que fará com que tenha que se articular com os demais partícipes a fim de implementar suas vontades, seus projetos.

Não há espaço nos Comitês para decisões obtidas por vontades unilaterais, que não sejam objeto de discussões e representem no mínimo a vontade de uma maioria construída por meio dos processos de convencimento das ações, e que essas ações

¹¹⁹ Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:
(...)

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

¹²⁰ Art. 8º Deverá constar nos regimentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, o seguinte:

I - número de votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecido o limite de quarenta por cento do total de votos;

possam ter perspectivas de êxito quando aplicadas, aos diversos atores envolvidos nos reflexos que as ações irão causar.

O funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica na França, de onde nosso modelo atual foi trazido, se dá num ambiente democrático diferente do brasileiro, e não é repetitivo lembrar, que a França tem um Estado dividido e administrado de forma diferente do Estado brasileiro, e isso deve ser levado em consideração na caminhada de implementação deste novo modelo. Quando afirmamos que o modelo ainda está em implementação, nos referimos à caminhada que está acontecendo para construir o modelo proposto, pois, poucos foram os comitês federais formados e em funcionamento e nem todos os Estados da Federação já traçaram as diretrizes para a instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica em nível estadual.¹²¹

Nessa caminhada de implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Município também tem o seu papel de fomentador dos acontecimentos. No caso de Comitês de Bacia Hidrográfica Federal, o Município articulado com no mínimo mais duas categorias citadas no art. 9º¹²², da Resolução nº 5, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, poderá propor a sua instituição.

¹²¹ A legislação dos Estados-membros está parcialmente (pois, só há a leis ordinárias) dispostas na página da ANA, no endereço eletrônico: <http://www.ana.gov.br/Institucional/Aspar/legislacaoEstadosDF.asp>. Acessado em 04.01.2006.

¹²² Art. 9º A proposta de instituição do Comitê de Bacia Hidrográfica, cujo rio principal é de domínio da União, poderá ser encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos se subscrita por pelo menos três das seguintes categorias:

I - Secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, pelo menos, dois terços dos Estados contidos na bacia hidrográfica respectiva considerado, quando for o caso, o Distrito Federal;

II- Prefeitos Municipais cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de pelo menos quarenta por cento;

III- entidades representativas de usuários, legalmente constituídas, de pelo menos três dos usos indicados nas letras “a” a “f”, do art 14º desta Resolução com no mínimo cinco entidades; e

IV- entidades civis de recursos hídricos, com atuação comprovada na bacia, que poderão ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, legalmente constituídas, com no mínimo dez

Os Estados, podem fixar desde que observada a Lei n. 9.433/97 e a Resolução n° 5, supra citada, regras específicas para a instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, em seu território. Como exemplo, no Estado de Santa Catarina, a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica foram objeto das Leis Estaduais, n. 9.022/93, n. 9.748/94 e 10.949/98.

A palavra de ordem nos Comitês de Bacia Hidrográfica então, é negociação, ou seja, todos os membros devem expor suas idéias e projetos que serão apreciados à luz da legislação e poderão ser implementados de acordo com a disponibilidade de recursos tanto hídricos, como financeiros.

Como nos explica Alain de Touraine, a democracia é formada pela participação indissociável da Sociedade civil, da Sociedade política e do Estado e a falta ou a excessiva acumulação de poder em uma só destas instâncias pode causar distorções. O que nos leva a concluir que para convivermos com um modelo que prega a democracia participativa, é necessário dentro da distribuição de forças propostas, um intenso debate para se chegar a melhor decisão em se tratando de recursos hídricos.

2. A gestão dos possíveis conflitos ente o Município e os Comitês de Bacia Hidrográfica.

No desenvolvimento das atividades dos Comitês de Bacia Hidrográfica, pode haver momentos em que surjam conflitos entre as decisões apontadas e os interesses do Município. Alguns podem rebater de pronto, dizendo que essa afirmação é precoce, ou ainda, que o conflito de interesse é comum às discussões de temas importantes como os recursos hídricos.

Guardadas as competências e atribuições de cada um, o Comitê de Bacia Hidrográfica e Município, devemos lembrar que o Comitê faz parte da administração direta da União, se formado numa bacia hidrográfica federal, ou do Estado, se formado em uma bacia hidrográfica estadual.

No entanto, como já abordados nesse trabalho, na distribuição de competências de cada ente federado, pode haver sobreposição destas, e em certos casos não poderá o Comitê de Bacia Hidrográfica implementar ações sem a prévia concordância do Município ou Municípios atingidos.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, inciso V e VIII¹²³, outorga aos Municípios a possibilidade de organizar e prestar diretamente ou sob o regime de

¹²³ Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, aí compreendidos os saneamento básico e a distribuição de água, e promover o ordenamento territorial, o que pode ser objeto de conflito. Nesse sentido é a observação de Maria Luiza Machado Granziera:

... cabe salientar que o Município integra os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e, na negociação que deve ocorrer no comitê de bacia hidrográfica, a municipalidade deve participar de modo efetivo. Todavia, vislumbra-se aí um conflito. Não há dúvida acerca da autonomia do Município na promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, na forma determinada pelo art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal.¹²⁴

Na implementação do saneamento básico e na distribuição de água o Município possui competência, observadas as regras gerais fixadas pela União, para determinar inclusive, limites de poluição mais restritivos, além de fiscalizar a potabilidade da água entre outras ações.

O Comitê de Bacia Hidrográfica por sua vez, tem a competência de fixar em conjunto com outros partícipes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos o preço pela utilização dos recursos hídricos nas mais diversas atividades, incluindo o consumo humano, fato que levará os Municípios ou seus concessionários a pagarem pela captação da água a ser disponibilizada a população; da mesma forma acontece com o esgoto que será lançado junto ao recurso hídrico, que também ensejará a cobrança de valores monetários fixados no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica.

¹²⁴ GRANZIERA, *op cit.* p. 138.

Outro fato que enseja lembrança, está na falta de identificação da população com outra área de abrangência que não a do Município, e sim a da bacia hidrográfica, conceito esse que foi atualmente introduzido pela Lei n. 9.433/97. O cidadão não está acostumado a discutir os problemas da bacia hidrográfica, e sim, do Município ao qual pertence, esse “novo” referencial territorial tem que lhe ser apresentado as comunidades locais, regionais e nacional, a fim de que possam compreender essa divisão em que foram inseridos no tocante aos recursos hídricos e porque não dizer a todos os elementos naturais que compõe o meio ambiente naquele espaço.

Aliado a esses exemplos de problemas, poderemos ter a potencialização de outros, que decorrem de aspectos mais profundos dentro das competências entre os entes federativos e entre as esferas internas dos entes federativos, como órgãos federais discutindo competências até então ainda não resolvidas entre si, ou mesmo entre órgãos federais, estaduais e municipais e tantas outras variantes que podem surgir deste novo momento que se apresenta, ou seja, do atual sistema de gerenciamento dos recursos hídricos.

Uma questão que pode focar um pouco de luz nessas ponderações é o fato alertado por Christian Guy Caubet, quando aborda a dissociação ente o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

Enfrentar o desafio de promover os recursos hídricos à condição de garantia do bem-estar social, entretanto, não é compatível com a decisão de ter separado a gestão dos recursos hídricos da dos demais componentes da questão ambiental. Instituir um CNRH, quando já existe um Conama, revela a que ponto a dimensão ambiental foi desqualificada. Esse fato é confirmado pela inexistências de relações orgânicas entre os dois Conselhos. Chama-se de relações orgânicas as que implicariam a integração de políticas e não a

*presença eventual de um representante de um desses Conselhos nas reuniões do outro*¹²⁵.

Essa dissociação nos faz refletir sobre o fato de um recurso ambiental como é o recurso hídrico, estar recebendo um tratamento apartado dos demais recursos ambientais, em tese, prejudicando a gestão sistêmica do ambiente. A adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento se justifica no momento em que pensamos o todo, e não só o recurso hídrico dela proveniente, mas todos os demais recursos ambientais.

Entendemos que a crítica serve para ilustrar outros problemas, como ocorre com a competência até hoje dúbia quanto a fiscalização de danos ambientais. O fato recebe a atenção do órgão de fiscalização federal, estadual e alguns casos até o municipal, e todos invocam a competência para a fiscalização e punição de determinada atividade, o que em nosso ver é um desperdício de energia, na já tão ineficiente máquina fiscalizatória estatal.

A cooperação entre os entes federativos, de que trata o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que deveria ser instituída por lei complementar, há muito deveria ter sido implementada, para atenuar a sobreposição de tarefas e meios e maximizar a utilização da estrutura do Estado brasileiro.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica não podem se transformar em uma nova instância burocrático-formal, sem nenhuma ação prática e de resultados insatisfatórios à Sociedade brasileira na gestão dos recursos hídricos; mais uma instância de legitimação de políticas e vontades federais e do mercado, onde a sociedade civil é chamada a

¹²⁵ CAUBET, *op. cit* p. 210.

chancelar ações com as quais não comunga sob o manto da democracia participativa. Os Comitês de Bacia Hidrográfica, devem de acordo com o papel proposto pela legislação, constituírem-se num fórum de debates que permitam a seus atores uma participação efetiva.

CONCLUSÃO

Vivemos um momento de transformação no que diz respeito aos recursos hídricos em todo o mundo. O Brasil acompanhando essa transformação iniciou um processo de alteração na forma de gestão dos recursos hídricos, que por muito tempo não foi alvo da atenção merecida, nem pelo Estado nem pela Sociedade.

A alteração na forma de gerenciamento dos recursos hídricos, em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhou uma nova perspectiva, pois, essa Constituição determinou o caráter público dos recursos hídricos. Reconheceu também, o Município como ente da federação, assim outorgando-lhe competências no sistema federal brasileiro, que se entrelaçam ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Essas mudanças, como também o reconhecimento da importância de todo o meio ambiente, na Constituição Federal de 1988, dedicando inclusive um capítulo para tratar do meio ambiente, demonstra que estavam presentes as condições jurídicas necessárias à implantação de um novo sistema de gestão dos recursos hídricos, uma gestão que se coloque ao lado das mais inovadoras experiências, já aplicadas, sendo escolhido então no Brasil, o sistema de gestão francês.

Com isso, entram em cena a gestão sistêmica e descentralizada, que propugnam um olhar sobre o todo, e uma demonstração clara dessa perspectiva foi à adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão, já que esta não envolve somente os recursos hídricos, mas sim, todos os elementos que fazem parte do ambiente. Quanto à descentralização, está foi o alvo da instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, que

pretende que as decisões da gestão, estejam o mais próximo possível do “local”. Essa assertiva pode ser encontrada no discurso doutrinário dominante nessa área, como procuramos demonstrar no trabalho, e pode ser justificada e explicada com fundamento no princípio da subsidiariedade, que inclusive foi citado pelo Ministro do Meio Ambiente de então (1997) à época da promulgação da Lei n. 9.433/97, que institui o a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O Comitê de Bacia Hidrográfica deve primar pelos interesses da coletividade, e em alguns momentos até em contraposição aos interesses particulares, eis que, como já o determina a Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela Lei n. 9.433/97, a água é um bem de domínio público, portanto, conclui-se que não existe mais água privada no Estado brasileiro.

Mas esse mesmo diploma determina ainda, que a água passa a ter valor econômico, o que conseqüentemente induz que todo uso, que não for considerado irrelevante, deve ser autorizado.

Apesar de terem se passado nove anos da promulgação da Lei n. 9.433/97, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ainda está em implantação e nem todos os seus instrumentos já foram construídos, como é o caso do Plano Nacional de Recursos Hídricos que está em via de ser aprovado no primeiro semestre de 2006. Mas não se pode negar que se está avançado na gestão, especialmente nos recursos hídricos de domínio da União.

Há um descompasso no plano nacional, quando ao desenvolvimento da Política nacional de Recursos Hídricos, tendo alguns Estados-membros, avançado mais, como Ceará, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e outros muito pouco. Esse

descompasso é fruto de uma federação mal construída, que contém traços fortes de centralização, em desacordo com o que propõe a própria Constituição Federal.

É necessário uma reformulação não só legislativa mas também cultural na leitura dos princípios que regem uma federação, necessária ao exercício das competências que incumbem a cada ente federativo, a fim de efetivamente exercerem o papel que a Constituição Federal de 1988 reservou a cada um. Se a União continuar atentando contra as competências dos outros entes não há federação e sim Estado unitário, o Brasil se libertou do império, mas ainda continua vinculado a uma forma centralizada de administração.

A criação a Agência Nacional de Águas - ANA, pela Lei 9.984/00, foi um passo contestado por parte da doutrina, pois, houve um retrocesso quanto à centralização de algumas ações que inicialmente seriam descentralizadas, como por exemplo à arrecadação dos valores cobrados a título de utilização dos recursos hídricos. A ANA é hoje, a agência que tem a incumbência de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com os demais membros desse sistema.

As Agências de bacia, como concebidas na gênese do modelo implantado ainda não foram operacionalizadas, o que gerou a necessidade de se buscar soluções para os Comitês de Bacia Hidrográfica já em funcionamento, o que resultou na opção de contratos de gestão com Associações, diretamente ligadas aos Comitês, como aconteceu com o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

O Município, enquanto ente federado, integra os Comitês de Bacia Hidrográfica, em que seu território seja alcançado por recursos hídricos, sejam eles de domínio federal ou estadual. O Comitê de Bacia Hidrográfica é, então, o fórum onde o Município, por

seus representantes, devem manifestar seus projeto e preocupações, demonstrando sua legitimidade, viabilidade, enfim, todas as características necessárias a operacionalizar os projetos desenvolvidos e ter as preocupações sanadas através das ações que venham a ser realizadas.

Cotejado como o “Parlamento das Águas”, entendemos que há muito a evoluir para que desempenhe verdadeiramente esse papel. Não podem os Comitês, se apresentarem como mais um “Conselho” legitimador de políticas centralizadoras, que não dão atenção às realidades locais, controladas pelas esferas políticas estaduais e federais. Todos aqueles que o integram, Estado (através da União, Estados-membros e Municípios), usuários e a sociedade civil não podem contribuir para um pacto da mediocridade, e exercer seu espaço de maneira que torne a gestão dos recursos hídricos no Brasil, uma política efetiva, que contribua para a melhoria da qualidade de vida da atual e futuras gerações, promovendo o desenvolvimento sustentável e atendendo o interesse local, com decisões sempre próximas às comunidades que sofrerão suas influências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2004.

ARANHA, Marcio Iorio. Agências: sua introdução no modelo jurídico-administrativo brasileiro. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. (org.) *O novo direito administrativo brasileiro: O Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro azul*. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2003.

BARROS, Wellington Pacheco. *A água na visão do direito*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 276.

BENTES-GAMA, Michelliny de Matos. *Manejo de Bacias Hidrográficas*. Seção artigos, disponível em http://www.cpafrro.embrapa.br/embrapa/Artigos/manejo_bac.htm. Acesso em 20.10.2005.

BNDES. *Bacias hidrográficas: nova gestão de recursos hídricos*. Disponível em: www.bndes.gov.br/artigos. Acessado em 29/11/2004.

BRASIL. *Código Civil*, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF, Senado, 2005.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2005.

_____. *Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997*. Disponível em www.planalto.gov.br/legislação. Acessado em 04.08.2005.

_____. *Lei 9.984, de 17 de julho de 2000*. Disponível em www.planalto.gov.br/legislação. Acesso em 15.12.2005.

_____. *Agência Nacional de Águas*. Outorgas emitidas pelas ANA até o mês de julho de 2005. Disponível em <http://srv->

anacad.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/Outorga/default2.asp#formularios. Acessado em 04.01.2006.

_____. *Agência Nacional de Águas*. Legislação dos Estados. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/Institucional/Aspar/legislacaoEstadosDF.asp>. Acessado em 04.01.2006.

_____. *Conselho Nacional de Recursos Hídricos*. Informativo CNRH n° 25/2005 - 30/11/2005. Disponível em: <http://www.cnrh-srh.gov.br/novidades/main.htm>. Acessado em 06.01.2006.

_____. *Ministério do Meio Ambiente*. Figura que representa o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/srh/index.cfm>. Acessado em: 01.12.2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: *Revista do Serviço Público*, n. 50, p. 5-30. 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/bio93rsp.pdf>. Acessado em 25.11.2005.

BRUNONI, Nivaldo. A tutela das águas pelo município. In: Freitas, Vladimir Passos de. (coord) *Águas – aspectos jurídicos e ambientais*. Curitiba: Juruá, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* 1ª. Ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2005.

CEIVAP. *Cobrança pelo uso da água*. Disponível em: <http://www.ceivap.org.br/agevap.htm>. Acessado em 16.12.2005.

Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DE MARCO, Chistian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. *Revista Jurídica*. v. 3. Joaçaba: Edições UNOESC, 2002.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GARRIDO, Raymundo José dos Santos. Água, uma preocupação mundial. In *Revista Centro de Estudos Jurídicos*, Brasília, n.12, set/dez, 2000.

GERBER, Leda Maria Dummer. Outorga do direito de uso da água. *Revista da Escola de Direito*. v.3. Pelotas: Editora EDUCAT – SPAC/UCPel, jan-dez/2002.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências reguladoras: a metamorfose do Estado e da Democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado). *In Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo-SP, n.50, jan/mar, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2001.

JAQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

KUHN, Thomas S. *Estrutura das revoluções científicas*. 7ª. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

LANNA, Antonio Eduardo. Sistemas de gestão de recursos hídricos. *Revista Ciência & Ambiente*. Santa Maria: Pallotti, 2000.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Tradução Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

MACHADO, Paulo Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo Malheiros, 2002.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MORIN, Edgar; FALCI, Nurimar Maria. *A inteligência da complexidade*. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2001.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 2. ed. Campinas-SP: Millennium Editora Ltda, 2003.

OST, François. *A natureza à margem da lei*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

Pronunciamento do ministro Sarney Filho no Seminário sobre a Agência Nacional de

Águas, quando da apresentação do anteprojeto de lei em 1999. Disponível em: http://www.radiobras.gov.br/integras/99/integra_2807_1.htm. Acessado em 03.08.2005

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. Os municípios no estado federal brasileiro. *Revista de direito administrativo*. n° 228. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REVISTA VEJA. *O paradoxo da água*. São Paulo: Ed. Abril. Ano 38. n.1926. Out.2005, p.84-92.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SCHEIDE, Virginia Amaral da Cunha. O regime constitucional das águas. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n. 25, p. 207-218, 2002.

SEMINÁRIO ÁGUA: DESAFIO PARA O PRÓXIMO MILÊNIO, 1999. Brasília. *Anais do Seminário Água: Desafio para o próximo milênio*. Brasília, 1999.

SENRA, João Bosco. e FRANKLIN P. Jr. *Uma nova cultura da água requer um novo jeito de planejar*. Disponível em: http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/exibe_not.php?rowid=59. Acessado em 04.01.2006.

SILVA, Demetrius David da; PRUSKI, Fernando Falco. Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos, e sociais. Porto Alegre: *Associação Brasileira de Recursos Hídricos*, 2005.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira; TEIXEIRA, Syllvia Regina Domingues. Código Ambiental: uma ferramenta de política pública e gestão ambiental para os Municípios. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. n. 34, p. 19-27, 2004.

TAVARES, Ires Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, v.209, jul./set, 1997.

TOCQUEVILLE, Aléxis. *O antigo regime e a revolução*. 2. ed. Trad. de Yvonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.