

Cobrança pelo uso da Água : “experiência internacional e nacional”¹

Viviane Amaral Gurgel

Doutoranda do Centro de Desenvolvimento Sustentável - Universidade de Brasília

Mesa 3:

"Instrumentos Econômicos e Políticas Públicas para a Gestão Ambiental"

Sumário

1.Introdução.....	2
2.Outorga e a Cobrança do Uso da Água.....	3
2.1.Princípios de cobrança.....	5
3.Experiência Internacional.....	6
3.1.Alemanha.....	6
3.2.França.....	7
3.3.Inglaterra.....	7
3.4. Holanda	8
3.5.Estados Unidos.....	8
3.6.Painel de vários países na Europa.....	8
3.7. Painel de vários países na América Latina.....	9
4.Quadro comparativo das experiências internacionais.....	11
5.A Experiência Brasileira.....	13
6.Considerações Finais.....	15
7. Referências Bibliográficas.....	16

¹ Trabalho apresentado na disciplina Instrumentos Econômicos e o Meio Ambiente, cursada no doutorado do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/ UnB no 1º semestre de 2001.

1. Introdução

A perspectiva de escassez da água tem sido apontado como um dos fatores de maior conflito no século que se inicia. Fazendo que se cunhe a água como o ouro líquido do século XXI. Entretanto a preocupação com a degradação e a escassez dos recursos hídricos não são tão recentes assim. Na maioria dos países da Europa, Estados Unidos e Brasil essas discussões remontam a primeira metade do século passado e no caso da França são consagradas em Código até anterior a esse período.

Nos últimos 30 anos o aumento do consumo da água em seus múltiplos usos², assim como a aceleração da degradação dos corpos hídricos tem requerido dos países instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos cada vez mais eficazes (THAME, 2000). No Brasil não é diferente, tanto que a legislação pátria sobre o assunto baseia-se na experiência internacional, principalmente na francesa para a instituição da Lei 9.433-97 que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Entre os pilares do Sistema instituído (outorga de direito de uso de recursos hídricos; enquadramento dos corpos d'água em classe de uso; Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; e Plano Nacional de Recursos Hídricos) é a cobrança do uso da água (KELMAN, 2000: 93), que é objeto desse estudo comparativo entre a experiência nacional e internacional sobre o tema.

Desta forma o trabalho se divide em apresentação dos princípios gerais e metodologias que norteiam a cobrança do uso da água e a forma que essa se instrumentaliza no Brasil através da outorga. A segunda parte destina-se a elencar as experiências internacionais de forma sucinta, seguida de dados e informações comparativas entre essas. A quarta parte refere-se a apresentação do panorama nacional. Finalizando-se o texto com algumas considerações sobre a importância do tema, culminando com entrevistas sobre o instrumento de cobrança do uso da água para a sustentabilidade da gestão dos recursos hídricos, junto aos técnicos que estão implementando essa política no âmbito nacional.

² “Mundialmente, a agricultura é de, longe, o maior usuário de água, representando em média 69% da demanda, contra 23% da indústria e 8% do abastecimento humano. Em países em desenvolvimento, a parcela utilizada é ainda maior, alcançando os 80%, em parte por causa do alto consumo inerente à atividade, mas também em consequência do emprego predominante de técnicas ineficiente de irrigação (AZEVEDO, BALTAR E FREITAS, 2000: 20)”.

2. Outorga e a Cobrança do Uso da Água

Antes de falar da cobrança propriamente dita se faz mister discorrer sobre alguns conceitos. O primeiro deles é fazer a diferença doutrinária de “direito ribeirinho” que remete ao código Justiniano editado no ano de 534 que considera que a água corrente não pode ser apropriada privadamente. Tal princípio foi incorporado ao Código Civil Francês em 1840. Já na Inglaterra até 1820 o princípio norteador era o “direito de antigüidade” evidenciando a prioridade de quem usa a água há mais tempo. Nos Estados Unidos cada um dos princípios e direitos elencados acima prevalecem conforme a situação de maior ou menor escassez de água de uma determinada região. Sendo no caso americano adotado o ribeirinho nos estados do leste e de antigüidade nos do oeste (KELMAN, 2000: 93).

O Brasil consagra o princípio do direito ribeirinho, deixando que as instâncias decisórias resolvam os conflitos dos usuários dos recursos hídricos. Contudo, considera também a Lei 9.433/97 que o direito ao acesso a água pertence a todos os cidadãos, como bem comum para o bem público, cabendo ao Estado regulamentar esse acesso (KELMAN, 2000: 94). Por isso é preciso acentuar que não há como, pelo menos no caso brasileiro, falar em cobrança do uso da água, sem entrar na seara da outorga. Haja visto estarem os dois instrumentos consignados no art. 3º, inciso I, da Lei 9.433/97 (SETTI, 2001: 273) :

Art. 3º - Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I – a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade.

A outorga na Lei 9.433/97 está consignada de acordo com o art. 11 “(...) o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água”; o artigo 12 as modalidades requerentes de outorga e no artigo 16 o prazo máximo de 35 anos para essa. Competindo a União concedê-la, segundo a Constituição Federal no seu art. 21, inciso XIX, ou de conceder esse poder aos Estados e Distrito Federal conforme dispõe o art. 14 da referida lei federal. No artigo 20 dessa lei se prevê a cobrança dos usos dos recursos hídricos sujeitos a outorga referido no artigo 12, o que denota que a cobrança pressupõe a outorga (SILVA e PRUSKI, 2000).

Outros dois princípios relevantes para a discussão dessa temática é do poluidor-pagador e usuário-pagador que norteiam os instrumentos econômicos da cobrança do uso da água. O primeiro princípio foi introduzido pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos -

OCDE em 26 de maio de 1972 e preconiza que “o poluidor deve suportar a totalidade dos custos de prevenção e de luta contra a poluição” (MARTINEZ JR., 2000: 115).

O primeiro princípio citado singulariza alguns instrumentos econômicos baseia-se na idéia das taxas pigovianas. Pigou foi o economista, cuja obra intitulada “Economia do Bem Estar” lançada na década de 20 do século passado, introduziu o conceito de externalidades que constituem-se falhas de mercado, pois encontram-se fora desse, pois não possuem valor no mesmo. O autor referia-se principalmente aos custos ambientais e sociais não internalizados no processo produtivo e de consumo e por isso não constantes nos preços, criando uma situação irreal de formação dos mesmos e que conduz a super exploração dos recursos naturais.

A instrumentalização econômica desse princípio como assevera MARTINEZ JR (2000: 166), procura evitar isso, mesmo considerando que desde 1990, junto a OCDE, esse também faça parte do direito ambiental internacional:

De um modo geral, o Princípio Poluidor-Pagador pode ser aplicado através de taxas ou tarifas pela emissão de efluentes, de taxas sobre os produtos poluentes, de sistemas de consignação, da criação de mercados de direito de poluição, etc. Entretanto, na maioria dos países, ele é aplicado por meio de regulamentações diretas, na medida em que as mesmas transferem para o poluidor os custos ligados ao respeito às normas.

Mesmo tendo-se em conta que o princípio acima mencionado Quando aplicado através de instrumentos de mercado o princípio poluidor-pagador, procura internalizar monetariamente as externalidades negativas ou danos gerados pelo processo produtivo, como assevera MOTA (2001: 129),

A finalidade dos instrumentos econômicos é proporcionar os melhores resultados em termos de eficácia ambiental e de eficácia econômica, tendo como objetivo assegurar um preço apropriado para os recursos ambientais, de forma a promover seu uso e alocação, o que permite garantir aos ativos/serviços ambientais tratamento similar aos demais fatores de produção.

O segundo princípio elencado de usuário-pagador é criado pela OCDE em 1987, exatamente tentando construir políticas e práticas de tarifação mais eficientes que leva-se em consideração os custos sociais marginais, refletindo os custos de investimento e de exploração relacionado a diminuição e a deterioração dos recursos hídricos. Para tanto não bastava levar em conta somente o poluidor ou emissores de rejeitos, mas o usuários consumidores (abastecimento domiciliar, irrigação e produção industrial) e os não-consumidores (energia hidráulica, navegação, pesca e atividades

relacionadas ao lazer). Esse conceito coaduna-se melhor com a concepção de utilização e extração, podendo também abarcar eventualmente a possibilidade de geração de externalidades positivas como evidencia MARTINEZ JR. (2000: 119).

2.1. Princípios de cobrança

A cobrança do uso da água está prevista no Brasil na Lei 9.433/97 no artigo 19 que visa reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivando a racionalização do seu uso, obtendo recursos para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. Por isso a outorga deve se referenciar nas prioridades apontadas pelos planos de recursos hídricos, conforme dispõe o artigo 13 e aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e utilizados, segundo recomenda o artigo 22 também da referida lei (SETTI, 2001: 277-278).

Existem vários modelos e metodologias de cobrança da água extensos em apresentação e complexidade econométrica. Portanto sendo esse trabalho um mero painel de apresentação das experiências internacionais aponta-se tão somente os dez critérios econômicos elencados por MOTTA (1998: 58) para valorização da água para cobrança e criação de mercado:

1. Utilizar a regra de preços públicos na qual os preços por usuários são proporcionalmente inversos às suas elasticidades-preço da demanda e, no caso da poluição, as elasticidade-preço das curvas de controle.
2. Introduzir na cobrança de forma mais diferenciada possível por tipo de usuário de acordo com sua contribuição na disponibilidade e qualidade hídrica na sua sub-bacia e nas outras bacias.
3. Cobrar toda emissão, mesmo que abaixo dos padrões de emissão individuais e cobrar todo nível de poluição.
4. Propor descontos para investimentos em realização ou quando níveis de controle ou consumo estão abaixo de um padrão mínimo desejável.
5. Utilizar subsídios cruzados para diferenciar a cobrança por tipo de uso com critérios distributivos que sejam explícitos.
6. Estimar impactos no uso, geração de receita, capacidade de pagamento dos usuários e necessidades de financiamento da gestão com base nas curvas de custo, demanda e controle dos usuários.
7. Associar um modelo hidrológico para avaliar os impactos ambientais, as alterações de uso e estimar seus respectivos valores monetários.

8. Identificar as variáveis ambientais e econômicas que mais influenciam nos resultados.
9. Adotar a criação de mercado somente quando as condições de garantia de direito e competitividade estiverem asseguradas (por exemplo, nas situações de racionamento).
10. Planejar a implementação do sistema de forma gradual de acordo com o desenvolvimento da capacidade institucional que ofereça também uma gestão eficiente de baixo custo administrativo e de transação.

Pode-se ainda complementar que existem três abordagens para implementação da cobrança: a por fase com visão de longo prazo que é de progressão gradual; a por fase que aprende com a prática, flexível e ajustável; e a Big Bang usada em questões de crise físicas e financeiras do setor de recursos hídricos, antecipando as mudanças antes que as forças opositoras organizem-se impedindo a reforma (AZEVEDO, BALTHAR e FREITAS, 2000: 24).

3. Experiência Internacional

Sucintamente irá se descrever somente a forma de estruturação dos órgãos de cobrança e concessão de outorga adotados por alguns países, datando o início da legislação a respeito. Nesse tópico não se apresentará os detalhes da gestão dos recursos hídricos como um todo devido ser escopo desse trabalho simplesmente abarcar a temática da cobrança de água bruta retratada em tabelas que seguem os verbetes dedicados as experiências internacionais. Contudo a mera evidência da experiência internacional já *“(...) demonstra a importância da cobrança pelo uso da água como instrumento para assegurar a sustentabilidade dos sistemas de recursos hídricos por meio da operação e manutenção adequadas e, também, promover a alocação eficiente deste precioso recurso, sobretudo em regiões em que sua escassez relativa lhe confere um significativo e crescente valor econômico”* (AZEVEDO, BALTHAR e FREITAS, 2000:26).

3.1. Alemanha

Nesse país as Associações de Bacias remontam ao início do século XX concebidas pelo Kaiser Guilherme II. Adotando-se desde o século passado ainda na bacia do rio Ruhr uma política de preço de acordo com o estipulado pelos municípios. O referido Kaiser com essa iniciativa pretendia que *“os problemas de recursos hídricos deveriam ser resolvidos pelos seus próprios*

usuários, cabendo ao Governo somente o estabelecimento de normas e diretrizes destinadas a ordenar e assegurar o encaminhamento das soluções” (SILVA e PRUSKI, 2000: 66).

A Lei Federal de Recursos Hídricos foi instituída em 1957 e revista em 1986. A taxa de cobrança criada em 1976 e aplicada pelos estados em 1981 frente a todos os usuários urbanos e industriais que lançassem efluentes líquidos nos corpos d'água. Os usuários rurais ficam de fora da cobrança. A taxa é produto da quantidade de efluentes lançados e a nocividade desses. Sendo a municipalidade muito forte na Alemanha são os consórcios municipais que em várias bacias que se unem para somar esforços técnicos, de saneamento e abastecimento, diferindo do modelo Francês, onde coexiste uma hierarquia (MOTTA, 1998: 32).

3.2. França

Este país adotou ainda no final do século XIX se Código de Água e em 1964 teve editada sua Lei das Águas que prevê um Comitê Nacional de Águas, 95 departamentos, 22 diretorias regionais, além de agências, comunas e comitês de bacias subdivididos em 6 regiões (bacias hidrográficas). A França possui 36.500 comunas (municípios) que decidem sobre os impostos e obras a serem feitas. As agências francesas arrecadaram em 1996 cerca de 1 bilhão de dólares com impostos e taxas cobradas dos usuários pela água utilizada e pela poluição lançada, mesmo levando em consideração que somente os grande agricultores (áreas acima de 20 ha) são taxados (SILVA e PRUSKI, 2000: 68-70).

A cobrança baseia-se no princípio poluidor-pagador cujos recursos são utilizados como instrumento de planejamento e investimento em função do orçamento de cada bacia, por isso os valores são revistos em cada plano quinquenal (CAVINI, 1999: 2).

3.3. Inglaterra

A Lei das Águas inglesa data de 1973 e possui origem na Lei de Administrações Fluviais de 1948. As autoridades são regionais e possuem conselhos de administração próprios, que possuem representantes nas comunidades locais, indicadas pelas autoridades dessas, eleitas por sufrágio universal, englobando coletividades, indústrias, técnicos e os demais membros são indicados pelo governo central. Desta forma pode-se dizer que o gerenciamento de recursos hídricos mas possui capilariedade regional. As outorgas ou licenças de uso dos recursos hídricos são concedidas baseadas na quantidade liberada e não na consumida por períodos de 5 anos. O cálculo da tarifa

baseia-se em coeficientes que variam conforme o objetivo, região e o período que a água atendendo a requisitos de aprovação do governo central (SETTI, 2001: 165-166).

3.4. Holanda

Foi promulgada nesse país em 1970 uma Lei de poluição das águas que além de regulamentar o controle de lançamento de efluentes instituiu a cobrança por esses. Sendo cobrança federal quando do lançamento em águas federais e regional quando em águas regionais. Esse sistema inicia-se em 1983 atendendo a critérios de quantidade. Como a gestão dos recursos hídricos holandeses é descentralizada a partir do referido ano começa-se a cobrar também uma cobrança com taxa fixa em algumas regiões para a captação de águas subterrâneas. Sendo introduzida em 1995 uma taxa federal para a extração de águas superficiais. Como no caso da França também não se adota a taxa para os pequenos usuários rurais (MOTTA, 1998: 30-31).

3.5. Estados Unidos

A Lei Federal referente ao planejamento dos recursos hídricos foi instituída em 1965, devido a grau de autonomia dos estados representa dificuldades de utilização da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento dos recursos hídricos. Esse país também adota conforme a escassez de água da região a aplicação do direito ribeirinho ou de antigüidade (SETTI, 2001: 167-169).

É interessante destacar que em 1933, na década da depressão nos Estados Unidos foi criada a TVA - Tennessee Valley Authority, sendo a primeira Superintendência de Bacia Hidrográfica atuando com base na análise custo-benefício, sob sua inspiração foi criada no Brasil a CODEVASF – Companhia do Vale do São Francisco (SILVA e PRUSKI, 2000: 67).

3.6. Paineis de vários países na Europa

A fim de proporcionar uma melhor compreensão e visualização das diferenças de gestão e moldes de cobrança do uso da água na Europa apresenta-se a tabela abaixo.

Tabela 1 – Sistema de gestão da água na Europa

País	Coordenação Administrativa	Planificação por bacias, como unidade de planejamento (incluindo usos dos solos)	Participação dos usuários (Comitês)	Contribuições por uso da água	Agências de Bacia
Alemanha*	Sim	Não	Consultivos²	Estado	Não
Áustria*	Sim	Não	Não	Não	Não
Bélgica*	Não	Não	Não	Não	Não
Dinamarca	Sim	Não	Não	Estado³	Não
Espanha	Sim¹	Sim	Deliberativos	Sim	Sim(5)
Finlândia	Sim	Não	Não	Projeto	Não
França	Sim¹	Sim	Deliberativos	Sim(4)	Sim
Grécia	Sim¹	Sim	Projeto	NÃO	Não
Irlanda	Sim¹	Não	Não	Projeto	Não
Itália	Não	Sim	Não	Projeto	Projeto
Luxemburgo	Sim¹	Sim	Não	Não	Não
Países Baixos	Sim	Sim	Deliberativos	Sim	Sim (6)
Portugal	Sim¹	Sim	Projeto	Projeto	Projeto
Reino Unido	Sim	Sim	Consultivos	Não	Técnicas
Suécia	Sim¹	Não	Não	Não	Não

Notas: (*) Estrutura federativa. (1) Comitês nacionais, conselhos interministeriais da água. (2) Sindicatos cooperativos do Rhur. (3) Limitadas. (4) 1 bilhão de US\$ em 1996. (5) Confederações hidrográficas (agências financeiras). (6) Microbacias.

Fonte: SILVA e PRUSKI, 2000: 72

Tabela 2 – Gerenciamento da água na Europa

Enfoque de gerenciamento	Forma de atuação (maior ou menor descentralização e participação dos usuários)	País
Fortemente regulamentado	Menos	Áustria, Bélgica, Suécia
Regulamentado	Mais ou menos	Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo
Intermediário	Mais ou menos	Alemanha, Reino Unido, Itália, Grécia
Negociado	Mais ou menos	Portugal
Fortemente negociado	Mais	Espanha, França, Países Baixos

Fonte: SILVA e PRUSKI, 2000:73.

3.7. Paineis de vários países na América Latina

Na América Latina destaca-se que a gestão dos recursos hídricos encontra-se nas mãos do Estado com pouca participação dos usuários, variando a ordem de criação das estruturas de agências e cobrança do uso da água. Por exemplo o México primeiro instituiu o formato da cobrança, para

depois criar organismos de bacia. Já a Venezuela fomentou primeiro as agências de bacia depois os comitês. Enquanto isso na Argentina inexistem nas unidades da Federação instrumentos de coordenação administrativa. E o Chile, Costa Rica e Venezuela atuam em bacias-pilotos (SILVA e PRUSKI, 2000: 71).

Certamente a experiência mais relevante na América Latina é a do México. Nesse país as cobranças por poluição iniciaram-se em 1991 e alterada em 1995, cobrando não só sobre a emissão de determinados efluentes que excedem os padrões instituídos de matéria orgânica ou de partículas sólidas em suspensão, mas sobre toda a poluição lançada. Alterando o critério de distribuição geográfica e de multa por não atendimento a um padrão mínimo para o de padrão ambiental. Portanto a legislação mexicana aplica o princípio poluidor-pagador através da gestão centralizada dos recursos hídricos feita pela Comissão Nacional de Água - CNA. A estrutura mexicana de gestão contudo vem apresentando dificuldades frente ao cumprimento da cobrança nesses moldes.

Tabela 3 – Sistema de gestão da água na América Latina

País	Coordenação Administrativa	Planificação por bacias, como unidade de planejamento (incluindo usos dos solos)	Participação dos usuários (Comitês)	Contribuições por uso da água	Agências de Bacia
Argentina*	Não	Projeto	Consultivos	Estado(3)	Não
América Central	Não	Não	Não	Não	Não
Bolívia	Projeto	Projeto-piloto	Não	Projeto	Técnicas
Brasil*(1)	Sim(2)	Sim	Sim	Sim	Sim
Caribe (outros)	Não	Não	Não	Não	Não
Chile	Não	Projeto-piloto	Projeto	Projeto	Técnicas
Colômbia	Não	Sim	Não	Projeto	Não
Costa Rica	Não	Projeto-piloto	Consultivos	Projeto	Projeto
D.O.M. (França)	Sim	Sim	Deliberativos	Projeto	Não
El Salvador	Não	Não	Não	Não	Não
Equador	Sim(2)	Projeto-piloto	Consultivos	Projeto	Projeto
Guiana	Não	Não	Não	Não	Não
México	Não	Sim	Consultivos	Estado(4)	Técnicas
Paraguai	Não	Projeto-piloto	Não	Não	Não
Peru	Não	Sim	Não	Não	Técnicas
Uruguai	Não	Não	Não	Não	Não
Suriname	Não	Não	Não	Não	Não
Venezuela	Não	Projeto-piloto	Projeto	Projeto	Técnicas

Notas: (*) Estrutura federativa. (1) Após decreto de aplicação de Lei sobre águas n.º 9.433/97. (2) Comitês nacionais, conselhos interministeriais das águas. (3) Qualidade, em algumas províncias. (4) Qualidade e quantidade em todo país.

Fonte: SILVA e PRUSKI, 2000: 74

Tabela 4 – Gerenciamento da água na América Latina

Enfoque de gerenciamento	Forma de atuação (maior ou menor descentralização e participação dos usuários)	País
Fortemente regulamentado	Menos	El Salvador, Uruguai, América Central e Caribe (outros)
Regulamentado	Mais ou menos	Colômbia, Paraguai
Intermediário	Mais ou menos	Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, Peru
Negociado	Mais ou menos	D.O.M.* (França), México, Venezuela
Fortemente negociado	Mais	Brasil

*Departamento de Ultramar (França).

Fonte: SILVA e PRUSKI, 2000:75.

4. Quadro comparativo das experiências internacionais

Tabela 5 – Características Principais das Experiências Internacionais em Cobrança pelo Uso da Água Bruta. Nota: QT = cobrança por quantidade e QL = cobrança por qualidade.

PAÍS	TIPO DE COBRANÇA	APLICAÇÃO DA RENDA	REGULAMENTAÇÃO E GERENCIAMENTO	CRITÉRIO DE COBRANÇA	RESULTADOS
França	QT e QL	Financiamento de obras de saneamento para as bacias	Comitês/Agência de Bacias	Preços públicos e padrões ambientais	Consolidação da bacia como a unidade principal de gerenciamento e geração/ Distribuição de receita
Holanda	QT e QL	Financiamento de Obras de saneamento nos Municípios	Governos estadual e federal	Preços públicos e padrões ambientais	Níveis de cobrança altos e crescentes forçaram práticas de controle e geraram elevadas receitas

Alemanha	QL	Financiamento de obras de saneamento nos municípios	Governos estadual e federal	Preços públicos e padrões ambientais	Isenções de cobrança para atendimento a padrões mais restritivos aumentou o controle de poluição mas reduziu a receita
México	QL	Coletado pelo Tesouro Nacional e parcialmente adicionada ao orçamento das agências de gerenciamento de água	Governo federal	Padrões ambientais	Aumento da receita porém com frágil capacidade institucional para implementação
Colômbia	QT e QL	Financiamento das agências de gerenciamento de água	Governos estadual e federal	Danos ambientais	A complexidade dos critérios de cobrança e a frágil capacidade institucional dificultam a implementação
Índia	QT e QL		Governos federal e estadual	Danos ambientais	Associação de usuários de água criadas e enormes aumentos de preços implementados
África do Sul	QT	Financiamento de gerenciamento de recursos hídricos, desenvolvimento e uso de sistemas hidráulicos; e alcance de alocação equitativa e eficiente de água	Agências federais, locais ou de bacias	Infra-estrutura, gerenciamento de bacias, e cobrança que reflete a escassez relativa da água	
Estados Unidos da América	QT	Financiamento das agências de gerenciamento de água	Governos federal e estadual		Subsídios para irrigação

Fonte: Apud, ASAD et al. (1999); SEROA da MOTA (1998), AZEVEDO, BALTAR E FREITAS, 2000:23).

5. A Experiência Brasileira

É importante frisar que o Brasil, como vários países europeus, apresentou ainda na década de 30 do século XX iniciativa na temática de águas., tendo em vista que data de 1934 a Lei de Direito da Água do Brasil que é o Código de Águas. Dos princípios elencados por esse uma das alterações constitucionais mais significativas foi a extinção do domínio privado da água. Já a Lei 9.433/97 de 8 de janeiro de 1997 trouxe mudanças mais significativas, agregando princípios inovadores que são praticados hoje em todos os países que avançaram na gestão de recursos hídricos, como a França, a Holanda e Alemanha. Esses princípios frente a água são assim delineados: bacia hidrográfica como unidade de planejamento; usos múltiplos, bem finito e vulnerável; valor econômico da água; e gestão descentralizada e participativa (RODRIGUES FILHO, 1999).

Torna-se relevante ao menos apresentar por uma tabela mais genérica do panorama das pretensões das legislações estaduais e ainda um quadro comparativo dos estados brasileiros e vários países quanto a disponibilidade hídrica para melhor situar em relação aos demais países a evolução do Brasil nessa temática.

Tabela 6 – Critérios de Cobrança nos Textos das legislações Estaduais

Estado	Aplicação das receitas fora da bacia	Receitas aplicadas em Fundo	Atingir melhor padrão ambiental	Alterar ocupação espacial	Condições socioeconômicas do usuário	Objetivos econômicos regionais
SP (1991)	X	X				
CE (1992)	X	X				
DF (1993)						
MG (1994)			X	X	X	X
PR (1995)						
SC (1994)	X	X				
SE (1995)	X	X				
RS (1995)						
BA (1995)			X	X	X	X
RN (1996)	X	X			X	
PB (1996)	X	X				
PE (1997)	X	X				

Fonte: MOTTA, 1998: 48.

Nota-se pela tabela acima que os estados que avançam numa proposta de cobrança são pouco audaciosos numa proposta de legislação de gestão de recursos hídricos mais sustentável. Os estados cujas legislações não incorporem aspectos de participação terão que se adequar a Lei Federal 9.433/97. Ou seja, *“cada bacia terá sua autoridade local preservada, possuindo poderes*

para definir, fiscalizar, aplicar, cobrar e reinvestir nas suas prioridades e com a participação dos interessados locais” (YOUNG e YOUNG, 1999: 18).

Quanto a cobrança o estado brasileiro que mais avançou foi o estado do Ceará através da deliberação 3/97 que fixou critérios para as tarifas dos usos e usuários da água bruta estadual para os diversos usuários, indústrias; concessionárias de serviço de abastecimento de água; usuários onde a água é entregue pressurizada ou conduzida em canais; irrigação, piscicultura e aquicultura; e outros usos. Findado também 11 bacias (MACEDO, 2000: 29-32).

Tabela 7 – Comparativo da Situação Hídrica de Países Europeus e dos Estados Brasileiros

Disponibilidade hídrica per capita - m ³ /hab/ano	País	Disponibilidade hídrica per capita - m ³ /hab/ano	Estado brasileiro	Disponibilidade hídrica per capita - m ³ /hab/ano
Abundância > 20.000	Finlândia	22.600	Rondônia	132.818
	Suécia	21.800	Acre	369.305
			Amazonas	878.929
			Roraima	1.747.010
			Pará	217.058
			Amapá	678.929
			Tocantins	137.666
			R. Grande Sul	20.798
			M. Grosso Sul	39.185
			Mato Grosso	258.242
Muito rico > 10.000			Góias	39.185
	Irlanda	14.000	Maranhão	17.184
	Luxemburgo	12.500	Minas Gerais	12.325
	Áustria	12.000	Paraná	13.431
Rico > 5.000			Santa catarina	13.662
	Países Baixos	6.100	Piauí	9.608
	Portugal	6.100	Espírito Santo	7.2355
	Grécia	5.900		
Situação correta > 2.500	França	3.600	Bahia	3.028
	Itália	3.300	São Paulo	2.913
	Espanha	2.900		
Pobres < 2.500	Reino Unido	2.200	Ceará	2.436
	Alemanha	2.000	R. Grande Norte	1.781
	Bélgica	1.900	Alagoas	1.751
			Sergipe	1.743
			Rio de Janeiro	2.315
			Distrito Federal	1.752
Situação crítica < 1.500			Paraíba	1.437
			Pernambuco	1.320

Fontes: (Apud: Les politics de léau en Europe, Bernard Barraque, Editions La Découverte, Paris, 1995; disponibilidade hídricas per capita no Brasil – Comissão de Gestão da Associação Brasileira de Recursos Hídricos: THAME, 2000: 12).

6. Considerações Finais

O presente trabalho evidenciou que as diversas experiências diferem na sua estrutura de gestão, porém todas procuram cobrar o uso dos recursos hídricos, mesmo que aplicando diferentes métodos de valoração econômica da água e de relevância de seu uso. O que fica patente é que as estruturas participativas, com maior capilaridade, participação e de alguma forma com uma diretriz e estrutura de gestão central de apoio possuem mais eficiência. Contudo a unidade de gestão central não deve inibir a participação e a deliberação das bacias e seus comitês. Ao que parece são as unidades e organização, que propiciam a capacidade de sustentabilidade do sistema se atrelado a um sistema de cobrança de uso da água que reverta seus recursos na própria bacia onde esse é captado.

O modelo francês de cobrança e de gestão dos recursos hídricos como um todo certamente é o que referenciou majoritariamente a legislação de Recursos Hídricos Nacional. Fato esse confirmado em entrevista com o Superintendente de Cobrança e Conservação, Antônio Félix Domingos da Agência Nacional das Águas e o técnico Devanir Garcia dos Santos. Ambos evidenciam a tese que a cobrança pelo uso do recurso deve atender as peculiaridades de escassez de cada bacia e que não se deve adotar um único método e valores fixos para diferentes usuários.

Nesse sentido pode-se dizer que os exemplos europeus evidenciados procuram trilhar esse caminho. Outro aspecto defendido por Ademir, inclusive objeto de sua argumentação em sua dissertação de mestrado (SANTOS, 2000) é que a cobrança deve-se dar por duas motivações. Pela mera outorga, ou seja, disponibilidade de acesso, independente da quantidade consumida e frente a esse aspecto valorado de acordo com o uso (aspecto qualitativo) do recurso. Esse raciocínio atende a preocupação com a cumulação do processo de outorga numa bacia. Afinal aquilo que está outorgado já se encontra em indisponibilidade para outrem.

Outro aspecto salutar verificado no exemplo da experiência internacional cotejado com as iniciativas da Superintendência de Cobrança Nacional é a preocupação e relevância evidenciada por essa na montagem dos comitês de bacias. Ou seja a consideração que serão esses os verdadeiros agentes de modificação dessa temática frente a transição para um uso sustentável dos recursos hídricos. Evidentemente isso não dispensa a articulação, induzimento e moderação das ações e discussões pela Agência Nacional, como a idéia de introduzir o conceito de “produtor de águas” pelo Superintendente de Cobrança e Conservação Antônio Félix. Esse conceito agregaria valor a atividade principalmente do pequeno produtor rural e teria o escopo de recuperar as condições da bacia hidrográfica aumentando o *quantum* e a qualidade da água dessa.

São racionalidades dessa espécie, abertas a cooperação e contribuição de outros interlocutores, como ocorreu no caso do Ceará frente a racionalização do processo de irrigação, que

podem mudar o conceito de uso da água. Desta forma, verifica-se que o maior avanço não é instituir simplesmente uma taxa de cobrança pelo uso da água, mas que essa construção de parâmetros se aproxime o máximo possível dos diferentes usuários e múltiplas funções da água numa mesma bacia. Trata-se pois de um repensar cada atividade e conduta. E esse processo só pode atingir esse êxito se houver mobilização e a formação dos comitês de bacias. O que também ficou bastante destacado das experiências internacionais arroladas e comparadas. Ademais pode-se dizer que fica evidente que as experiências nacionais relevantes que podem aproximar-se em êxito do modelo inglês e principalmente francês são como as desenvolvidas em projetos de consórcios intermunicipais para preservação dos recursos hídricos das bacias, como os desenvolvidos na região dos rios Muriaé e Pomba, que engloba parte dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro (ÁGUAS DO BRASIL, 2001).

7. Referências Bibliográficas

- ÁGUAS DO BRASIL. Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente. Ano 2. Nº 4. Junho/Agosto, 2001.
- AZEVEDO, L. G. T. de. BALTAR, A. M. FREITAS, P. A experiência internacional. *A cobrança pelo uso da água*. THAME, A. C. M. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação LTDA, p. 19-27, 2000.
- BARTH, F. T. Evolução nos aspectos institucionais e no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. *O Estado das Águas no Brasil – 1999*. Brasília, DF: ANEEL, SIH; MMA, SRH; MME, 1999.
- BRASIL, LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997. 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. 1.º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989.
- BRASIL, LEI Nº 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000. Dispõe sobre a criação da agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.
- CAVINI, R. *Experiências internacionais de gestão de recursos hídricos: lições para a implementação da lei sobre cobrança pelo uso das águas no Brasil*. Sociedade de Economia Ecológica – III Encontro Nacional. Recife, PE – CCSA/UFPE, 11 a 13 de novembro de 1999.
- KELMAN, J. Outorga e cobrança de recursos hídricos. *A cobrança pelo uso da água*. THAME, A. C. M. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação LTDA, p. 93-113, 2000.
- MACEDO, H. P. A experiência do estado do Ceará. *A cobrança pelo uso da água*. THAME, A. C. M. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação LTDA, p. 29-32, 2000.

- MARTINEZ Jr., F. Princípio usuário pagador e desenvolvimento sustentável. *A cobrança pelo uso da água*. THAME, A. C. M. São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação LTDA, p. 115-124, 2000.
- MOTA, J. A. *O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- MOTTA, R. S. *Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil*. Texto para Discussão N.º 556. Brasília: IPEA, 1998.
- RODRIGUES FILHO, L. C. S. S. *Bacias hidrográficas: nova gestão de recursos hídricos*. Mesa 3: Instrumentos Econômicos e Políticas Públicas para a Gestão Ambiental. III Encontro Nacional - Sociedade de Economia Ecológica. Recife, PE – CCSA/UFPE, 11 a 13 de novembro de 1999.
- SANTOS, D. G. *A Cobrança pelo Uso da Água*. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Economia. Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente. Dissertação de Mestrado. Orientador: Aécio Cunha dos Santos. Brasília-DF, defendida em março 2000.
- SETTI, A. A. (et al.). *Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos*. Brasília: Agência Nacional de Energia; Agência Nacional de Águas, 2001.
- SILVA, D. D. PRUSKI, F. F. (editores). *Gestão de Recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais*. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de recursos Hídricos, 2000.
- THAME, A. C. M. *A cobrança pelo uso da água* (et al.). São Paulo: IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração LTDA, 2000.
- YOUNG, M. C. F. YOUNG, C. E. F. *Aspectos jurídicos do uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental: a nova política de recursos hídricos no Brasil*. Mesa 3: Instrumentos Econômicos e Políticas Públicas para a Gestão Ambiental. III Encontro Nacional - Sociedade de Economia Ecológica. Recife, PE – CCSA/UFPE, 11 a 13 de novembro de 1999.