

A LEI DE RECURSOS HÍDRICOS: um processo de construção social¹

Yara M. Chagas de Carvalho²

1 - INTRODUÇÃO

A implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos está pautada pela legislação federal que prevê descentralização na sua gestão. Trata-se de uma lei construída com forte diálogo com o setor externo, seja com a França no caso de São Paulo, seja com o Banco Mundial, no caso brasileiro. Traz então no seu bojo a concepção de um Estado moderno, intersetorial, aberto ao diálogo com a sociedade, fortalecendo esta última no papel de determinar as diretrizes da ação. O objetivo deste texto é apresentar como o funcionamento do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH) vem caminhando para garantir os princípios estabelecidos pela lei e tornar efetiva a integração público-privada no redesenho da ação pública. Considera-se que os princípios inovadores são repetidamente colocados em questão pelas práticas conservadoras do Estado de fazer política, criando um processo dialético em que as condições para a efetiva participação intersetorial e da sociedade na construção do novo modelo não está realmente garantida, tornando incertos os caminhos da inovação gerencial. Busca-se identificar as forças políticas corporativas e sociais presentes; e, como o sistema está conseguindo ser, efetivamente, um espaço democrático contemplando todos os importantes segmentos da sociedade.

Vai ser analisado um estudo de caso: a solicitação para aumentar o valor da cobrança pela água no comitê da Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba-Capivari-Jundiaí (PCJ), por meio dos trabalhos do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), mais especificamente a partir da Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos (CTCob).

2 - A LEGISLAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: marco geral

A legislação de recursos hídricos (Lei Federal n. 9.433 de 08/01/97 e Estadual n. 7.663, 30/12/1991) tem como objetivo promover um sistema de gestão integrada garantindo os usos múltiplos de forma descentralizada, com o envolvimento da comunidade nas decisões. Isto desemboca na necessidade de um sistema de gerenciamento nacional integrando estados e municípios tendo a bacia hidrográfica como unidade básica para o gerenciamento. No Estado de São Paulo, existem 22 bacias (SÃO PAULO, 1994), sendo que a do Alto Tietê, pela sua complexidade, foi subdividida em sub-bacias (Figura 1).

O órgão máximo de decisão no território é o Comitê de Bacia, com representação bipartite na esfera federal e tripartite em São Paulo: estado, municípios e sociedade civil. Esta última não se restringe a usuários do setor produtivo, mas integra também entidades de classe, movimentos sociais e ambientais. A legislação prevê que seja criada, quando necessária, a Agência de Bacia para dar melhor assistência aos trabalhos que precisam ser realizados para dar suporte adequado a gestão sustentável do território.

A escolha dos representantes é definida por cada comitê de bacia, mas, em geral, pode-se dizer que a representação da agricultura é diretamente proporcional a importância da agricultura para a economia da região. As bacias com maior urbanização tendem a dar pouca importância a representantes do setor agrícola, mas sempre incluem a Secretaria Estadual da Agricultura e, no lado da sociedade civil, possuem pelo menos uma suplência por meio de uma entidade de representação do setor³, em geral, a Federação

¹Registrado no CCTC, IE-01/2015.

²Economista, Doutora, Pesquisadora do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: yacarvalho@iea.sp.gov.br).

³Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP); Federação dos Trabalhadores Agrícolas do Estado de São Paulo (FETAESP), Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP), Federação da Agricultura Familiar (FAF), Movimento Sem Terra (MST) entre outros. Importante notar principalmente a falta de organização da agricultura familiar e a necessidade de surgir uma instituição que possa representar os interesses deste segmento. Durante as discussões da legislação para cobrança do rural, somente a FAESP e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) se fizeram presentes.



Figura 1 - Unidades Geográficas de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - UGRHI.

Fonte: SIGRH (2015).

da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP). Principalmente nestas situações, tendem a ser voto minoritário nos processos de decisão. Esta mesma característica afeta o setor industrial.

A Coordenação do Sistema de Recursos Hídricos, no nível do Estado, é realizada pelo Conselho de Recursos Hídricos (CRH). Para que esta possa desenvolver, seus trabalhos organizam Câmaras específicas para dar subsídio técnico a seus encaminhamentos e deliberações. Entre estas, as que se destacam pelo seu histórico de participação e papel que vêm desempenhando na implantação do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos são: Planejamento e Cobrança da Água.

3 - O MARCO LEGAL DA COBRANÇA

A cobrança da água no setor urbano e industrial, no Estado de São Paulo, foi estabelecida pela Lei n. 12.183 (SÃO PAULO, 2005b), e pelo Decreto n. 50.667 (SÃO PAULO, 2005a), que a regulamenta. Segundo seu artigo 4º, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos tem por objetivos:

- I - Reconhecer a água como um bem público de valor econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II - Incentivar o uso racional e sustentável da água;
- III - Obter recursos para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos e saneamento, vedada sua transferência para custeio de quaisquer serviços de infraestrutura;
- IV - Distribuir o custo socioambiental pelo uso degradador e indiscriminado da água;
- V - Utilizar a cobrança da água como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e instrumento de negociação de conflitos.

Os preços para cobrança da água são calculados a partir da multiplicação dos preços unitários básicos (PUBs) por coeficientes ponderadores (artigo 10), que serão propostos pelos comitês de bacia hidrográfica (CBHs) correspondentes, conforme suas especificidades e, posteriormente, referendados pelo CRH. São propostos preços para: a) captação; b) consumo; e c) lançamento.

No artigo 12, define-se que os coeficientes ponderadores, além de permitirem a diferenciação dos valores a serem cobrados, poderão servir de mecanismo de compensação e incentivo aos usuários. São definidos considerando características diversas, conforme segue:

- I - para captação, extração, derivação e consumo devem considerar:
 - a) X1 - a natureza do corpo d'água, superficial ou subterrâneo;
 - b) X2 - a classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água no local do uso ou da derivação;
 - c) X3 - a disponibilidade hídrica local;
 - d) X4 - o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
 - e) X5 - o volume captado, extraído ou derivado e seu regime de variação;
 - f) X6 - o consumo efetivo ou volume consumido;
 - g) X7 - a finalidade do uso;
 - h) X8 - a sazonalidade;
 - i) X9 - as características dos aquíferos;
 - j) X10 - as características físico-químicas e biológicas da água;
 - l) X11 - a localização do usuário na bacia;
 - m) X12 - as práticas de conservação e manejo do solo e da água; e
 - n) X13 - a transposição de bacia.
- II - para diluição, transporte e assimilação de efluentes, ou seja, carga lançada devem considerar:
 - a) Y1 - a classe de uso preponderante do corpo d'água receptor;
 - b) Y2 - o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas;
 - c) Y3 - a carga lançada e seu regime de variação;
 - d) Y4 - a natureza da atividade;
 - e) Y5 - a sazonalidade;
 - f) Y6 - a vulnerabilidade dos aquíferos;
 - g) Y7 - as características físico-químicas e biológicas do corpo receptor no local do lançamento;
 - h) Y8 - a localização do usuário na bacia; e
 - i) Y9 - as práticas de conservação e manejo do solo e da água.

Estabelece ainda que outros usos e interferências que alterem o regime, a quantidade e a qualidade da água existente num corpo d'água, poderão ter coeficientes ponderadores específicos, a serem propostos por deliberação dos respectivos CBHs, referendados pelo CRH. Prevê também que os CBHs deverão aplicar coeficiente redutor ao valor atribuído ao parâme-

tro Y3 de forma a compensar e incentivar os usuários que devolverem água em qualidade superior àquela determinada em legislação e normas complementares § 3º do artigo 9º (SÃO PAULO, 2005b).

A implementação da cobrança deverá atender as seguintes etapas:

- I - Cadastro dos usuários sujeitos à cobrança em conformidade com o artigo 6º deste decreto;
- II - Aprovação pelo CRH de limites e condicionantes para a cobrança;
- III - Aprovação, se ainda não houver, do Plano de Bacias Hidrográficas previsto no artigo 17º da Lei n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991, pelo respectivo CBH;
- IV - Aprovação pelos CBHs de proposta contendo os programas quadrienais a serem efetivamente realizados, as parcelas de investimento a serem cobertos com o produto da cobrança, os valores a serem cobrados na Bacia e a forma e periodicidade da cobrança;
- V - Referendo do CRH da proposta acima;
- VI - Aprovação e fixação dos valores a serem aplicados em cada Bacia Hidrográfica, por decreto específico.

Parágrafo único - Da proposta a que se refere o inciso IV deste artigo deverão constar estudos financeiros e técnicos que a fundamentem.

O Estudo encaminhado ao CRH para análise, considerado neste texto, tinha como objetivo a revisão dos preços de cobrança do PCJ.

O detalhamento de como deve ser o documento para proposição do preço da água está em deliberação do CRH (90), que vem sendo prorrogada e segue válida. Esta deliberação traz também o fluxograma de procedimentos para implantação da cobrança (Figura 2).

Fica evidente, portanto, que o processo de cobrança envolve não só ter um Plano de Bacia aprovado (SIGRH, 2006) mas também elaborar uma proposta de cobrança baseada em estudo econômico-financeiro definindo os valores do preço básico e dos coeficientes ponderadores. Não existe regulamentação específica para revisão dos PUBs⁴. Por esta razão, foram aplicadas as normas genéricas para proposição dos preços.

⁴Documento em discussão pela CTCob e Comitês de Bacia a ser encaminhado em breve para aprovação do CRH.

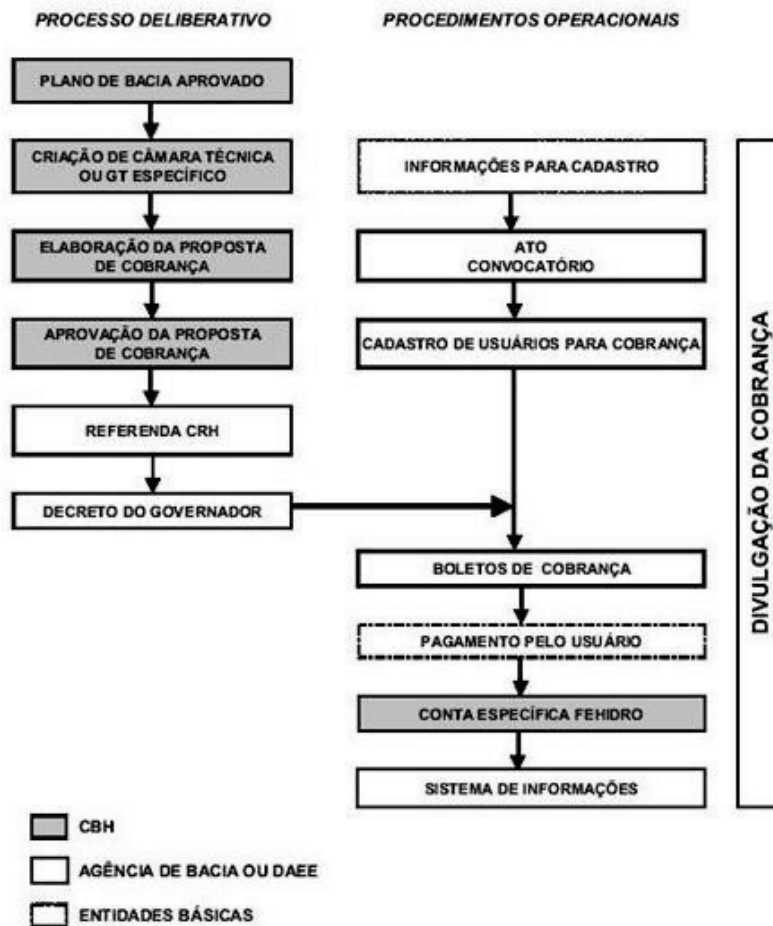


Figura 2 - Fluxograma de Procedimentos para Implantação da Cobrança.
 Fonte: SIGHR (2008)

4 - A BACIA DO PIRACICABA-CAPIVARI-JUNDIAÍ (PCJ)

A Bacia do PCJ é importante fonte de manancial para o abastecimento de duas regiões metropolitanas do estado: Campinas e São Paulo. A disponibilidade hídrica nestas duas regiões está abaixo do recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e é inferior à média encontrada para o sertão nordestino. Esta situação foi especialmente grave no período de seca de 2014. Isto tornou a questão da transferência de água da Bacia PCJ (região metropolitana de Campinas) para Alto Tietê (região metropolitana de São Paulo) um elemento importante nas considerações sobre o preço da água, em particular do ponderador X13, relacionado a este fato. Dada a importância do volume transferido do PCJ e a alta dependência do Alto Tietê, a negociação

entre bacias e a definição do seu preço parece ter sido um dos importantes fatores que levaram até mesmo a formulação da Política Estadual e Federal de Recursos Hídricos. A política brasileira de recursos hídricos enfatiza a questão da transparência para a sociedade, antevendo a necessidade de negociação sobre o recurso escasso.

A história da política de recursos humanos na região do PCJ é registrada no site do Consórcio Intermunicipal do PCJ (CONSÓRCIO PCJ, 2015). A formação do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí ocorreu em 1989. O Consórcio é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, composta por municípios e empresas, voltado à recuperação dos mananciais em sua área de abrangência. Como sua atuação antecede a lei nacional e estadual, o Consórcio desenvolveu atividades para conhecer sistemas de gestão em

outros países e desenhar sua estratégia de ação.

Com base na lei estadual de 1991, criou-se em 1993 o comitê de bacia e foi aprovada a moção para criação da agência, como empresa pública, conforme previsto na lei. Ambos são implantados em 1994. Dá-se início a cooperação com a França em 1993, em torno da gestão de bacias. A entidade arrecada e aplica recursos em programas ambientais de forma independente. Em 1996, as empresas públicas e privadas foram autorizadas a aderirem ao quadro de consorciados. Em 2000, a Bacia do Jundiá é incorporada ao Consórcio.

Em 1997, é aprovada a lei nacional levando a ajustes na lei estadual, com repercussão na própria bacia. Em 2001, é aprovado, pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH), que o comitê PCJ federal funcionasse de forma integrada ao CBH-PCJ estadual, que foi criado somente em 2003. Em 2005, o Consórcio PCJ foi convidado a exercer, temporariamente, as funções de Agência de Água, para gerenciar os recursos da cobrança PCJ, em rios de domínio da união das bacias PCJ (Atibaia, Camanducaia, Jaguari e Piracicaba). A inauguração oficial da agência se deu utilizando como coordenadores dois funcionários do consórcio PCJ. Tudo isto atesta a importância e o poder do consórcio de municípios, desde o início da gestão da bacia PCJ.

Em 2005, foi elaborado o Plano Diretor para Recomposição Florestal Visando a Produção de Água nessa bacia. No mesmo ano, foi aprovada a Lei n. 12.183 que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo.

Em 2006, deu-se início oficial a cobrança pelo uso de recursos hídricos em rios de domínio da União nas bacias PCJ. Em 2007, foi iniciada a cobrança em São Paulo, com a inclusão da água subterrânea, pelo fato de pertencer ao domínio do Estado.

Em 2008, foi implantado o comitê de bacia mineiro integrado ao PCJ, no âmbito da Lei mineira 13.199/99, com a denominação de comitê PJ. O comitê PJ indica o consórcio PCJ para exercer as funções de “Entidade Equiparada”, cuja missão é gerenciar os recursos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, nos rios de domínio do Estado de Minas Gerais, pertencentes as bacias PCJ. Em 2009, o Conselho Estadual de Minas Gerais aprova a cobrança pelo uso dos

recursos hídricos em rios de domínio do Estado de Minas Gerais, nas bacias PCJ. Em 2010, dá-se início a cobrança pelo uso da água no comitê PCJ.

É concluído e aprovado o Plano para as Bacias PCJ 2008/2020, com propostas de enquadramento dos corpos d’água. Foi criada com o apoio do consórcio PCJ que viabilizou o respectivo CNPJ, a Fundação Agência das Bacias PCJ. Foi criada para substituí-lo nas funções de Agência de Água PCJ (comitê federal), a partir de 2011. Neste mesmo ano, o consórcio PCJ passa as suas funções como Agência de Água PCJ (comitê federal) para a Fundação PCJ. Só em 2012 a Fundação Agência PCJ passa a desempenhar as antigas funções realizadas pelo Consórcio PCJ para o Comitê Piracicaba e Jaguari, Estado de Minas Gerais.

Fica assim evidente a força do Consórcio PCJ na condução dos trabalhos nos comitês de bacia PCJ, PJ e da própria Agência, associado ao seu papel histórico de articulador e condutor do processo de criação do arcabouço legal e da sua implantação no nível federal, nos dois estados e na própria bacia hidrográfica.

5 - A COBRANÇA DA ÁGUA NO COMITÊ PAULISTA DO PCJ

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos nas bacias PCJ foi iniciada em 01/01/2006 com a cobrança somente sobre os usuários de rios de domínio da União. A implantação da cobrança da água na bacia paulista do PCJ foi estabelecida pelo Decreto n. 51.449, de 29/12/2006, mas foi só em 01/01/2007 que se iniciou a cobrança estadual de usuários urbanos e industriais. Finalmente, em 01/01/2010, deu-se início a cobrança mineira. Os usuários rurais são cobrados nos rios de domínio da União e de Minas Gerais, mas ainda não em São Paulo.

A legislação paulista define que o período de validade desta cobrança é de responsabilidade do próprio comitê (artigo 9º). Assim, em agosto de 2013, a Agência das Bacias PCJ encaminhou ao CRH solicitação de revisão dos preços cobrados em estudo encaminhado à Câmara de Cobrança (CTCob), para seu parecer. A questão do ponderador X13, ligado a transferência de água para a Bacia do Alto Tietê, não foi tratada, pois é objeto de negociação a parte: a

renovação da outorga do Sistema Cantareira, prevista para agosto de 2014, ainda não ocorreu.

O estudo de fundamentação - Atualização dos valores dos preços unitários básicos das cobranças (PUBs) de agosto de 2013 - faz um diagnóstico da situação para propor os aumentos dos preços. Fica evidente a melhora na qualidade das águas. Define a estratégia fundamental das ações futuras do gerenciamento dos recursos hídricos o enquadramento dos rios.

O enfoque do plano de bacias está, de forma inovadora, associado a uma proposta de enquadramento dos rios em classes. Objetiva-se buscar a implementação de ações visando à conservação e a recuperação dos recursos hídricos de forma gradativa. O desafio que se coloca é de passar de 39% de trechos de corpos de água dentro das condições de qualidade almejadas (situação em 2008) para 62% em 2020 (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2013, p. 10).

Do ponto de vista do valor arrecadado por meio da cobrança, demonstra que a melhoria das condições de saneamento, causa da melhoria da água, acarretou numa redução no volume de recursos arrecadados.

Em virtude, principalmente, da execução de obras de tratamento de esgotos urbanos, incluindo empreendimentos contemplados pelas cobranças PCJ/FEHIDRO, houve uma significativa queda na arrecadação em relação à carga de DBO lançada. Em 2013, arrecadou-se 52% menos em relação a 2008 (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2013, p. 22).

Ou ainda:

A cobrança paulista do PCJ iniciou-se em 2007 e, também, teve a arrecadação progressiva, nos mesmos moldes da cobrança federal PCJ, sendo aproximadamente R\$9 milhões, em 2007; R\$12 milhões em 2008 e, finalmente, R\$14 milhões em 2009. No exercício de 2010 foram arrecadados aproximadamente R\$16,7 milhões e em 2011 foram R\$16,8 milhões, com aumento de 0,5%. Pode-se observar que o crescimento do número de usuários em 10% atenuou a queda do montante arrecadado causado pela entrada em funcionamento dos novos sistemas de tratamento de esgotos, implantados na região. Em 2012, a arrecadação atingiu R\$17,6 milhões, sendo que a previsão de arrecadação para 2013 é de R\$17,3 milhões, ou seja, aproximadamente R\$315 mil a menos ou 1,78% menor, se comparado a 2012 (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2013, p. 27).

Os dados observados de 2007 a 2012 demonstram um ritmo considerável na remoção de cargas nas bacias PCJ, sobretudo nos últimos anos. Mas observa-se, contudo, que o atendimento do patamar idealizado no “cenário desejável” para 2014 demanda ainda a remoção de cerca de 55 toneladas de DBO_{5,20} /dia. Podemos deduzir, portanto, que para concretização deste cenário, será exigido nos próximos anos um ritmo ainda maior de remoção de cargas do que o observado até então (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2013, p. 40).

Uma primeira preocupação em relação à necessidade de atualização dos valores dos PUBs se verificou quando da contratação da empresa 3D Engenharia, em 2010, pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), para realizar um estudo sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos em rios de domínio do estado de São Paulo, nas bacias PCJ. Com base em estudo, a empresa 3D Engenharia apresentou resultados referentes à cobrança que envolveram diversos aspectos: inadimplência, alterações nos valores pagos, alterações nos cadastros de usos, etc. O estudo levantou que a carga total em DBO, em 2009, era de aproximadamente 64 ton/ano, gerando uma receita de aproximadamente R\$ 6,1 milhões. Estimou que, caso seja feito o tratamento destes efluentes com remoção de carga para atendimento à legislação paulista, restaria ainda uma carga remanescente lançada nos rios de aproximadamente 16 ton/ano de DBO, gerando uma arrecadação de aproximadamente R\$1,6 milhão. Este fato demonstrou uma queda na arrecadação desta parcela da cobrança paulista PCJ da ordem de R\$4,5 milhões por ano, representando 75% de redução (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2013, p. 43).

Definem o valor do aumento como aquele que permitiria a volta ao percentual da arrecadação, que garantiria o investimento previsto no Plano de Bacia. A lógica econômica que define a necessidade de manter a arrecadação predomina sob a lógica de garantir o estímulo a medidas de redução da degradação da qualidade da água, contradizendo os princípios da fundamentação da cobrança da água, listados entre parênteses a seguir e apresentados mais abaixo. Não há a preocupação de premiar economicamente (incentivar) os responsáveis pela redução dos lançamentos de DBO (II - incentivar o uso racional e sustentável da água) e onerar os responsáveis pela degradação

(IV - distribuir o custo socioambiental pelo uso degradador e indiscriminado da água); mas somente com a garantia da continuidade do valor arrecadado em conflito com a proposta da cobrança ser simplesmente um instrumento para promover a gestão (V - utilizar a cobrança da água como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e instrumento de negociação de conflitos). Interessante notar que estes dois últimos princípios da legislação estadual não estão presentes na legislação nacional (BRASIL, 1997) e, portanto, não são citados no *site* da Agência Nacional de Águas (ANA, 2015), nem no da Agência das Bacias PCJ⁵ (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2015).

Os sites da ANA e da Agência das Bacias PCJ, ao tratar da cobrança, fazem referência somente a três princípios que devem orientar e fundamentar a cobrança. No caso da ANA, afirmam que a cobrança deve:

- i) dar ao usuário uma indicação do real valor da água; ii) incentivar o uso racional da água; e
- iii) obter recursos financeiros para recuperação das bacias hidrográficas do país.

Enfatizam que a

cobrança não é um imposto, mas uma remuneração pelo uso de um bem público, cujo preço é fixado a partir de um pacto entre os usuários da água, a sociedade civil e o poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs).

A Agência PCJ segue a orientação da legislação nacional e da ANA, e não a mais restritiva estadual, particularmente no que se refere à bacia estadual. Reproduz na sua página, ao tratar da cobrança, o mesmo conteúdo da legislação nacional, com redação própria:

A cobrança é um preço público, isto é, uma compensação a ser paga pelos usuários de recursos hídricos visando à garantia dos padrões de quantidade, qualidade e regime estabelecidos para corpos de água das bacias (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2015)⁶.

Define seus objetivos exatamente como na legislação nacional:

Reconhecer a água como bem econômico e dar uma indicação do seu real valor; incentivar a ra-

cionalização do seu uso; obter recursos para o financiamento dos programas e intervenções previstas nos Planos de Bacias (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2015)⁷.

Não enfatiza não se tratar de imposto e o define como sendo um “preço público”, sem deixar claro o que isto significa e no que difere de qualquer outro preço de mercado. Explicita somente que a cobrança é voltada a garantir o regime, a quantidade e a qualidade das águas. Neste sentido, poderia ser um imposto arrecadado para fins específicos (como a antiga CPMF). É bem verdade que associa a cobrança a um instrumento para garantir certos atributos dos recursos hídricos, restringindo seu escopo ao planejamento (com o envolvimento efetivo da sociedade), gestão integrada e negociação de conflitos, como na lei paulista, mas sem lhe dar a importância devida. Por outro lado, apesar de enfatizar a questão de “incentivar a racionalização do seu uso”, o estímulo econômico de reduzir ou ampliar o “preço” da água, dependendo do comportamento do beneficiário em termos do seu comprometimento com a qualidade e disponibilidade do recurso hídrico, não foi o cerne das discussões que ocorreram no comitê PCJ⁸.

Como ficou claro que o objetivo da cobrança é financiar os programas e ações previstos nos planos, justifica também os novos preços para garantir o mesmo percentual de investimento no Plano de Bacia, com recursos da cobrança.

Outro aspecto importante para o debate foi a verificação do nível de atendimento dos investimentos do Plano das Bacias PCJ 2004-07 (SHS ENGENHARIA SUSTENTÁVEL, 2006) com a estimativa de arrecadação plena das cobranças PCJ, na época de sua implantação. Assim, verificou-se os valores previstos para cada um desses itens. [...] Observa-se que o percentual médio de investimentos previstos no plano, para o período 2006/2011, atingiu o valor de 19%. O cálculo para o ano de 2007, quando se iniciou a cobrança paulista, apresentava como resultado a necessidade de investimentos na ordem de R\$120 milhões e

⁷Ver nota 5.

⁸É importante salientar que investimentos na bacia podem ser realizados com recursos FEHIDRO a fundo perdido. A SABESP tem acesso a estes recursos, mas o setor privado não (SIGRH, 1997).

⁵Houve mudança no *site* da Agência PCJ. A análise é consistente com o *site* antigo, que pode ser acessado através do novo, disponível quando da elaboração deste texto.

⁶Ver nota 5.

uma arrecadação efetiva (considerando a progressividade) de aproximadamente R\$25 milhões, representando 21% do investimento do plano. Definiu-se, então, como diretriz inicial para as discussões, o reestabelecimento do percentual da capacidade de atendimento do plano com as cobranças PCJ, com valor médio de 20% (AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ, 2013, p. 43).

Pode-se ver uma vez mais que o planejamento, que deveria ser interdisciplinar, fica reduzido a um nível estritamente econômico.

A legislação paulista de cobrança da água de 2006, reproduz os mesmos objetivos da lei de anterior de 2005 (SÃO PAULO, 2005b) e enfatiza dois objetivos adicionais:

IV - distribuir o custo socioambiental pelo uso degradador e indiscriminado da água; V - utilizar a cobrança da água como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e seus conflitos.

Estes dois itens enfatizam o potencial interdisciplinar, intersetorial e de usos múltiplos do planejamento.

Diante destas evidências, pode-se afirmar que a política de definição dos PUBs no PCJ, que seguiu os objetivos definidos na legislação nacional, não foi capaz de garantir que a cobrança da água não se transforme simplesmente em mais um imposto cobrado pelo seu uso, com destinação dos recursos exclusivamente para os investimentos previstos no Plano de Bacias. O fato de não enfatizar que é um instrumento de gestão de conflitos pode levar a uma definição de preços causador de conturbação por marginalizar aqueles que reduziram a degradação do ambiente, pela diminuição dos lançamentos.

O estudo de fundamentação apresentado traz cópia das atas em que a proposta foi debatida nas diversas câmaras. Pode-se observar que repetidamente alguns atores votaram contra a proposta: a indústria, representada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA) e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Como não se chegou a uma posição de consenso, a política de reconhecer o valor econômico da água não se mostrou um instrumento de integração de todos os atores, marginalizando pelo voto segmentos importantes da sociedade. A explicação

da justificativa do voto em contrário, dado em reuniões da CTCob, foi fundamentada no fato dos setores que fizeram investimentos para reduzir os custos dos lançamentos serem penalizados com a proposta, por não receberem um reconhecimento econômico pelos investimentos realizados, enquanto algumas instituições municipais de saneamento seriam beneficiadas pela proposta de aumento linear do preço da água, para compensar a redução de arrecadação.

A CIESP/FIESP, em manifestação por escrito, não aceitou o estudo do impacto causado pelos setores usuários industriais apresentado no estudo de fundamentação, pois, apesar de terem feito consultas formais aos maiores usuários da bacia, obtiveram uma só resposta para ser apresentada. Não aceitaram também a justificativa para os novos PUBs, base de cálculo e coeficientes ponderadores para captação, consumo e carga poluidora. Também não consideraram adequada a apresentação da receita da cobrança segundo origem, atividade e categoria de usuário. Importante notar que a questão colocada não se refere especificamente a valores cobrados, mas a metodologia utilizada.

Na reunião final, a CTCob manifestou, com ampla maioria, apoio ao posicionamento da CIESP/FIESP no que se refere ao segundo item, por contestarem a premissa principal do estudo, como mencionado acima. Apesar disto, a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e Institucionais (CTAJI) encaminhou a proposta a ser discutida no CRH, sem considerar pertinente analisar o cumprimento dos objetivos da legislação. Quando questionados diretamente sobre isto, os órgãos estaduais presentes na CTAJI (DAEE) e Secretaria do Meio Ambiente (SMA) se posicionaram claramente afirmando não ser sua função analisar o cumprimento da legislação e que suas posições são interpretações técnicas. Tratam somente de verificar o cumprimento do que está explícito, sem depender de análise da lei. Isto parece reduzir o debate a cumprimento de procedimentos e prazos. Entendem o caráter participativo da política de recursos hídricos de forma radical. Não dão a instâncias técnicas estaduais qualquer papel de propor correções nas distorções da implantação da política, que possam estar sendo causadas por desequilíbrios de poder.

O caráter menos restrito da lei nacional, a existência de um PCJ nacional e um PJ minei-

ro, sujeito a outra legislação, além da força política da integração dos municípios, construída desde a formação do consórcio intermunicipal, parecem ter sido fatores relevantes para a tomada de decisão no comitê PCJ, sem negociar com os usuários responsáveis pelos ganhos ambientais que ocorreram na Bacia.

Não se pode rejeitar a possibilidade de que a rede corporativa, que acolhe o Sistema de Recursos Hídricos e o DAEE, possa ter papel fundamental para subordinar às suas decisões as forças locais, na medida em que estão presentes na condução do processo local (secretário executivo dos CBH e da agência) e também no nível estadual (coordenação das câmaras técnicas).

Resta ainda considerar em que medida o objetivo IV (quatro) da legislação paulista pode ser um fator importante a ser considerado, para o cumprimento do “espírito da lei” de recursos hídricos brasileiros.

6 - “O OBJETIVO IV: distribuir o custo socioambiental pelo uso degradador e indiscriminado da água”

O quarto objetivo listado para a cobrança da água parece ter um sentido pouco claro ao não definir como distribuir o custo socioambiental da degradação. À primeira vista, isto poderia ser compatível com a ideia de distribuir equitativamente entre todos os que se utilizam da água, independentemente de ser responsável ou não pela sua degradação. Este é o princípio do usuário pagador.

Uma outra forma de interpretar este objetivo baseia-se no princípio do “Poluidor - Pagador”. Neste caso, parte-se do princípio que “todos têm direito a um ambiente limpo e o poluidor deve pagar pelo dano que causou”. Este é um princípio econômico introduzido “por questões políticas nos ordenamentos jurídicos de vários países” (GRANZIERA, 2000, p. 73). Se não há condição do poluidor pagar pelo seu dano, o Estado e a sociedade acabam por partilhá-lo. A bacia torna-se, então, o espaço de discussão de como este ônus pode ser partilhado. Como a cobrança é um instrumento para incentivar o uso racional previsto em lei, muitos assumem o princípio do poluidor-pagador como o norteador da política brasileira de recursos hídricos.

A questão é: a legislação brasileira se respalda no princípio do poluidor-pagador? Para Granziera será o Judiciário que, ao interpretar a lei, dará “o contorno definitivo da política de águas” no Brasil (GRANZIERA, 2000, p. 74) ao determinar qual dos princípios norteiam de fato a política nacional de águas.

A justificativa do CBH baseia-se no princípio do usuário-pagador, pois divide igualmente o custo da degradação por todos os usuários, independentemente de estarem ou não causando a degradação, pois não fez nenhuma proposta em relação ao ponderador Y3 - “carga lançada e seu regime de variação, atendido o padrão de emissão requerido para o local”. Este ponderador pode corrigir a distorção causada pelo aumento dos PUBs na proposta do PCJ. O aumento em si pode ser justificado por uma visão consensual no CBH de que os preços estavam muito baixos e não refletiam a escassez do recurso hídrico. Embora não se possa justificar o aumento dos preços pela inflação, este é um fato real que deveria vir a ser considerado pela regulamentação.

Estabeleceram um sistema *online* de avaliação do impacto da cobrança, que poderia ser utilizado como um sistema de consulta para chegar ao “valor da água” na bacia, bastando somente registrar os exercícios de consulta como uma “disponibilidade a pagar”, metodologia adequada para estimar o valor efetivo da água. Por outro lado, poderiam também orientar os usuários a continuarem a reduzir seus lançamentos, alterando o valor de Y3, beneficiando os que promoveram o tratamento da água e penalizando os que ainda não o fizeram.

7 - COMENTÁRIOS FINAIS

A solicitação de revisão da cobrança feita pelo Comitê PCJ foi encaminhada ao CRH. Foi a primeira solicitação encaminhada, atestando que o PCJ segue à frente dos demais, neste caso até mesmo porque foi o primeiro a implantar a cobrança. Ser o mais antigo está relacionado ao papel pioneiro assumido pelo Consórcio dos Municípios da Região de Campinas, que tomou para si a função de ir buscar no exterior alternativa de modelo de gestão de recursos hídricos, e pressionou o poder público a adotá-las. A impor-

tância do Consórcio de Municípios no processo fica evidente, pois desempenhou o papel de “secretaria executiva” do comitê e responsável pela cobrança na bacia mineira e nacional, antes da criação da Agência de Bacia. O consórcio foi se transformando de um espaço exclusivo de prefeitos em um mais amplo que inclui representantes da indústria.

Por outro lado, o DAEE tem uma estrutura capilar e, no Estado de São Paulo, isto vem lhe garantindo uma integração corporativa na condução da implantação da legislação: ação local e estadual, em geral, como secretários executivos.

É neste cenário organizacional definido pela legislação nacional/estadual de Recursos Hídricos que a solicitação do PCJ foi encaminhada à Câmara de Cobrança.

O estudo encaminhado parte de um trabalho contratado, que propõe o aumento de preço justificado na diminuição dos recursos decorrentes de melhoria no saneamento e também para manter a capacidade de investimento. Uma análise fortemente econômica, que não leva em consideração que a cobrança não é exclusivamente uma forma de arrecadação, mas fundamentalmente um instrumento educacional para levar ao “uso racional da água”, conforme objetivo explícito na legislação federal e estadual. O processo de construção do estudo foi se tornando mais complexo, mas sem nunca negar totalmente a fundamentação inicial. A discordância minoritária vem dos responsáveis pelos investimentos em saneamento: SABESP e setor industrial representado pela FIESP e UNICA. Estas entidades já compreenderam a importância de participarem do processo de forma articulada, isto é, acompanhando de forma integral os trabalhos no nível do Estado e dos comitês, o que não acontece com a Secretaria da Agricultura, e nem com as inúmeras representações dos agricultores.

Depois de muitas discussões, a proposta foi aprovada, apesar da posição discordante de parte dos membros da Câmara de Cobrança, especialmente da SABESP, FIESP e UNICA.

O aumento pedido pode até ser justificado pela necessidade imposta pela inflação, mas o modelo proposto privilegiou uma visão

estritamente econômica ao determinar a necessidade de recursos para atingir certo objetivo. Não se respeitou a importância educativa da cobrança para beneficiar os usuários que adotem medidas de recuperação dos recursos hídricos, mesmo diante da manifestação explícita destes usuários. Prevaleceu a força política dos municípios, principais beneficiados, que não realizaram investimento em saneamento com a cooptação das forças políticas no nível do estado. A discussão parece não ter sido de fato compreendida pela representação da sociedade civil, em particular do movimento ambientalista, sugerindo que o processo informativo e formativo dos trabalhos do comitê talvez tenha que ser assumido pelas instituições marginalizadas, particularmente o setor produtivo (indústria e agricultura), para que possam se fortalecer localmente.

A discussão a respeito dos objetivos expressos nas leis estaduais e federal da cobrança remeteu à discussão dos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador. No entanto, a Câmara, responsável pela discussão jurídica, não considerou pertinente esta discussão para firmar o posicionamento de referência no Estado.

Como resultado desta discussão, a FIESP expressou oficialmente sua insatisfação, apesar de não ter levado para a Justiça a questão do princípio poluidor-pagador. Por outro lado, o comitê pode vir a definir ponderadores mais fortes para beneficiar os que foram prejudicados, por não terem sido compensados pelos investimentos realizados para melhorar a qualidade das águas.

Uma vez que o principal objetivo do comitê é investir na melhoria da qualidade, talvez consigam compreender a importância de estimular o setor privado e a empresa estadual a continuar realizando investimentos nesta área, por meio de novo valor do ponderador ligado ao saneamento. No quadro atual de crise hídrica, o reuso da água terá que ser estimulado junto a sociedade. Estimular o consumo responsável deverá ser um elemento importante, não só ao definir a composição da sociedade civil nos comitês, mas principalmente a própria política, através de seus inúmeros instrumentos, mais especificamente, dos ponderadores.

LITERATURA CITADA

AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ. **Atualização dos valores dos preços unitários básicos das cobranças (PUBs)**. Piracicaba: Agência das Bacias PCJ, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/7414/relatorio-de-fundamentacao-pcj.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. **Banco de dados**. Piracicaba: Agências das Bacias PCJ. Disponível em: <<http://www.agenciapcj.org.br/antigo/index.htm#>>. Acesso em: jan. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA - ANA. **Cobrança pelo uso de recursos hídricos**. Brasília: ANA. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/cobrancaearrecadacao.aspx>>. Acesso em: jan. 2015.

CONSÓRCIO PCJ. **Banco de dados**. São Paulo: Água. Disponível em: <<http://www.agua.org.br/conteudos/50/historico.aspx>>. Acesso em: jan. 2015.

GRANZIERA, M. L. M. A cobrança pelo uso da água. **Revista CEJ**, Brasília, n. 12, p. 71-74, set./dez. 2000.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 50.667, de 30 de março de 2006. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005, que trata da cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, 30 dez. 2005a.

_____. Lei n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial do Estado**, 31 dez 1991.

_____. Lei n. 9.034, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH, a ser implantado no período 1994 e 1995, em conformidade com a Lei 7663, de 30/12/91, que instituiu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos. **Diário Oficial do Estado**, 28 dez. 1994.

_____. Lei n. 12.183, de 29 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores. **Diário Oficial do Estado**, 30 dez. 2005b.

SHS ENGENHARIA SUSTENTÁVEL. **Plano das bacias hidrográficas 2004-2007 dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá**: síntese do relatório final. São Carlos: SHS, 2006. 48 p.

SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SIGRH. **Câmara Técnica de Cobrança - CRH**. São Paulo: SIGRH. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/crh/ctcob/atas>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. **Deliberação COFEHIDRO n. 06/97**. Altera modalidades de aplicação dos recursos do FEHIDRO, constantes do Manual de Procedimentos Operacionais. São Paulo: SIGRH/COFEHIDRO, jul. 1997. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/cofehidro/deliberacoes>>. Acesso em: jan. 2015.

_____. **Deliberação CRH n. 62/06**. Aprova prazo e procedimentos, para elaboração do Plano de Bacia Hidrográfica. São Paulo: SIGRH, set. 2006. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/crh/deliberacoes>>. Acesso em: jan. 2015.

SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SIGRH. **Deliberação CRH n. 90/08.** Aprova procedimentos, limites e condicionantes para a cobrança, dos usuários urbanos e industriais, pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo. São Paulo: SIGRH, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/crh/deliberacoes>>. Acesso em: jan. 2015.

**A LEI DE RECURSOS HÍDRICOS:
um processo de construção social**

RESUMO: *A legislação brasileira de recursos hídricos reflete a concepção do Estado moderno. Sua implantação é dependente de uma estrutura antiga e fragilizada por uma política de Estado mínimo, que nem sempre garante a continuidade do processo. O objetivo deste texto é discutir como a implantação da política está ocorrendo e se a riqueza inovadora da legislação não está se perdendo na prática. A análise é feita a partir de um caso específico: a solicitação para aumentar o valor da cobrança pela água no Comitê do Piracicaba-Capivari-Jundiá (PCJ), na perspectiva dos trabalhos desenvolvidos pela Câmara de Cobrança do CRH. O texto traz uma breve contextualização da legislação pertinente, apresenta o histórico de constituição da bacia PCJ, a documentação e o processo de solicitação da revisão da cobrança no PCJ. Discute-se a proposta à luz dos objetivos da legislação e do processo de negociação entre os diferentes setores. Conclui-se que o processo educativo da cobrança não foi observado mas, houve amplo debate que pode resultar em um processo contínuo de aprimoramento.*

Palavras-chave: *política descentralizada, política intersetorial, estado autoritário, política nacional de recursos hídricos.*

**THE WATER RESOURCE POLICY:
a process of social construction**

ABSTRACT: *The Brazilian Water Resource Policy is based on the conception of “modern state”, but the reliance of its implementation on an old structure, weakened by a minimum State policy, does not always ensures the continuity of the process. This paper’s objective is to discuss how this implementation is taking place and whether the innovative approach of the law is not being lost in practice. The analysis is conducted through a specific study: the request to increase the charge for water by the Piracicaba-Capivari-Jundiá (PCJ) Water Basin, under the perspective of the State Water Resource Committee and its Water Charge Chamber. The text provides a brief background of the relevant legislation, and shows the history of the organization of the PCJ basin, the documentation and the process to submit the request to review water price. It discusses this proposal based on the legislation’s objectives and the negotiation process among the different sectors. We conclude that despite the absence of a water conservation education program to make effective the rational use of water, as established by law, there were wide-ranging discussions created by the Water Charge Chamber that may lead to a continuous process of improvement.*

Key-words: *decentralized policy, inter-sectorial policy, authoritarian state, Brazilian water resource policy.*

Recebido em 16/01/2015. Liberado para publicação em 03/11/2015.