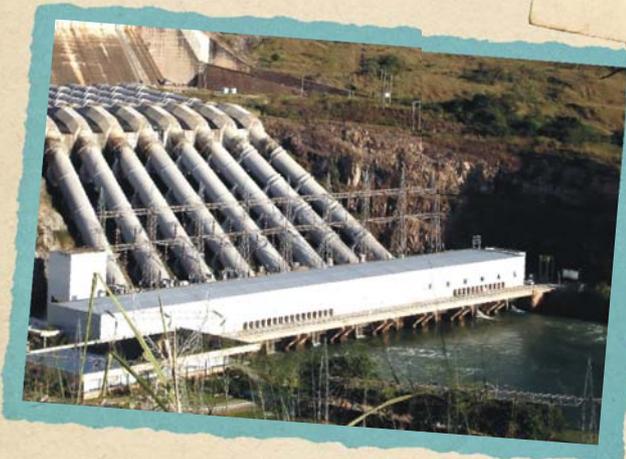


**PLANO
ESTADUAL
DE RECURSOS
HÍDRICOS DE
MINAS GERAIS**



2011

Vol. III

PLANO
ESTADUAL
DE RECURSOS
HÍDRICOS

I59p Instituto Mineiro de Gestão das Águas.
Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH / Instituto Mineiro
de Gestão das Águas. ---- Belo Horizonte: IGAM, 2011.
155p. ; il. – (Relatório final – volume III: avaliação do Sistema Estadual de
Gerenciamento de Minas Gerais – SEGRH-MG)

1. Recursos hídricos - Minas Gerais. 2. Gerenciamento de recursos
hídricos – avaliação. I. Título.

CDU: 556.18 (815.1)

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Antonio Augusto Junho Anastasia
Governador

Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais - SISEMA

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD

José Carlos Carvalho (até dezembro de 2010)
Adriano Magalhães Chaves
Secretário

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS – IGAM

Cleide Izabel Pedrosa de Melo
Diretora Geral

Diretoria de Gestão de Recursos Hídricos (DGRH)

Luiza de Marillac Moreira Camargos
Diretora

Diretoria de Monitoramento e Fiscalização (DMFA)

Marília Carvalho de Melo
Diretora

Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos (GPARH)

Célia Maria Brandão Fróes (até agosto de 2010)
Robson Rodrigues dos Santos
Gerente

EQUIPE TÉCNICA – IGAM

Coordenação e Acompanhamento – Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos – GPARH

Célia Maria Brandão Fróes (até setembro de 2010)
Luiza de Marillac Moreira Camargos
Coordenação Geral

José Eduardo Nunes de Queiroz
Robson Rodrigues dos Santos
Coordenação Executiva

COLABORAÇÃO TÉCNICA

Ana Carla Santos Ribeiro – GDERH / IGAM
Ana Carolina Miranda Lopes de Almeida – DMFA / IGAM
Angélica de Lacerda Gontijo – GEARA / IGAM
Beatriz Trindade Laender - GMOG /IGAM

Breno Esteves Lasmar - Procuradoria / IGAM
Fernanda de Souza Braga – GTIRH / IGAM
Fernanda Maia Oliveira – GECOB / IGAM
Heitor Soares Moreira – GEARA / IGAM
Jeane Dantas Carvalho Tobelem – GEARA / IGAM
José Eduardo Nunes de Queiroz - GPARH / IGAM
Joselaine Aparecida Ribeiro Filgueiras – GTIRH / IGAM
Lilian Márcia Domingues – GPARH / IGAM
Marcelo da Fonseca - DMFA
Márcio Otávio Figueiredo Junior – GMOG / IGAM
Maria Goretti Hausmann - SEMAD
Maria Luiza Silva Ramos – GDERH / IGAM
Maria Regina Cintra Ramos – GPARH / IGAM
Maricene Menezes de Oliveira Mattos Paixão – GMOG / IGAM
Marusia Guimarães Pereira Rodrigues - DMFA
Patrícia Gaspar Costa – GEARA / IGAM
Paula Pereira de Souza – SIMGE / GAM
Renata Maria de Araujo – Procuradoria / IGAM
Rodrigo Antonio Di Lorenzo Mundim - GPARH / IGAM
Sérgio Gustavo Resende Leal – GECOB / IGAM
Shirlei de Souza Lima – GTIRH / IGAM
Sônia de Souza Braga – GECOB / IGAM
Thiago Figueiredo Santana – GEARA / IGAM
Túlio Bahia Alves – GECOB / IGAM
Valéria Ferreira Borges – Procuradoria / IGAM
Vitor Carvalho Queiroz – GMOG / IGAM
Wanderlene Ferreira Nacif - GMOG / IGAM
Zenilde das Graças Guimarães Viola – GEMOG / IGAM

CÂMARA TÉCNICA DE PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS DO CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE MINAS GERAIS – CTPLAN/ CERH

Márcio Antonio Campos Coury
Presidente

Alice Lorentz de Faria Godinho - Movimento Pró Rio Todos os Santos.
Anildes Lopes Evangelista - Prefeitura Municipal Montes Claros.
Cristiane Araújo e Silva – Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão.
Guilherme de Oliveira Mendes – Secretaria de estado da Agricultura, Pecuária e abastecimento.
Hersilia de Andrade Santos - Instituto SOS Guaicuy.
Jorge Sadala - Companhia de Saneamento de Minas Gerais.
José Ângelo Paganini - Movimento Pró Rio Todos os Santos.
Jurandir Anastácio Silva - Instituto Brasileiro de Siderurgia.
Ludmila Gomes Novaes – Prefeitura Municipal de São Domingos da Prata.
Mateus Felipe dos Reis Martins – Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão.
Mauro da Costa Val - Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Paraopeba.
Nélida Mara de Menezes - Companhia Energética de Minas Gerais.
Patrícia Helena Gambogi Boson - Federação das Indústrias do estado de Minas Gerais.

Valeria de Fátima Malta – Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE MINAS GERAIS – CERH/MG

José Carlos Carvalho (até dezembro de 2010)

Adriano Magalhães Chaves

Presidente

SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO

Gama Engenharia de Recursos Hídricos Ltda - (Contrato nº 009/2008)

Responsável Técnico

Luciene Maria de Araujo

Equipe Técnica

Antônio Eduardo Lanna

Alberto Simon Schwartzman

Luiz Gustavo de Moura Reis

CONSÓRCIO HOLOS – FAHMA – DELGITEC - EQUIPE DE TÉCNICOS E CONSULTORES

Alaor de Almeida Castro - Coordenação geral / Sócio-diretor da HOLOS Engenharia Sanitária e Ambiental Ltda.

Ana Maria Guedes da Costa Bezerra - Mobilização social.

Bruna Kiechaloski Miro - Monitoramento hidrometeorológico e balanço hídrico.

Carlos Eduardo Curi Gallego - Instrumentos econômicos de gestão e cobrança pelo uso da água.

Darcy Marzullo Ribeiro - Inserção macrorregional e desenvolvimento socioeconômico de Minas Gerais e interfaces com o PMDI.

Eliete Tedeschi - Análise jurídica, institucional e aplicação dos instrumentos de rateio de custos de obras hídricas e de penalidades.

Fabiano Bordignon - formatação e emissão geral dos relatórios.

Fernando Antonio Rodriguez - Coordenação geral / Sócio-diretor da Del Giudice Assessoria Técnica Ltda.

Fernando Falco Pruski- Hidrologia e recursos hídricos.

Francisco José Lobato da Costa - Coordenação geral, bases conceituais e metodológicas, marco lógico, concepção geral dos programas do PERH-MG.

Gisele Kimura - Hidrogeologia e disponibilidade hídrica subterrânea.

Guilherme Emílio Simão - Coordenação geral / Sócio-diretor da FAHMA Planejamento e Engenharia Agrícola Ltda.

José Antonio Campos Chaves - Coordenação adjunta.

Jorge Antônio de Oliveira Pinto - Hidrologia e recursos hídricos.

José Antônio Oliveira de Jesus - Avaliação e propostas relativas a critérios de enquadramento de corpos hídricos.

José Carlos Rosseti - Moderador e facilitador nas Oficinas do PERH-MG.

José Maria de Almeida Martins Dias - Análise jurídica e institucional da legislação e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH-MG).

Júnio César Rocha - Apoio técnico e logístico, mobilização, edição e formatação geral dos relatórios do PERH-MG.

Luiz Cláudio de Castro Figueiredo - Avaliação institucional do SEGRH-MG.

Marco Antônio Fernandez P. Silva - Avaliação institucional do SEGRH-MG.

Maria Angélica Valério - Mobilização social.

Maria de Fátima Chagas Dias Coelho - Análise das políticas e projetos dos setores usuários de recursos hídricos e contribuições a programas da zona rural.

Maria José Gonçalves Furtado - Mobilização social.

Margarida Maria Ferreira - Moderador e facilitador nas Oficinas do PERH-MG.

Mitsuyoshi Takishi - Avaliação e propostas sobre critérios para outorga de usos de recursos hídricos.

Regina Maria Martins de Araújo - Traçado de unidades estratégicas de gestão de recursos hídricos.

Renata de Oliveira Lobato da Costa - Referências sobre novos instrumentos econômicos de gestão (ICMS Ecológico), apoios a detalhamentos de programas do PERH/MG.

Rodolpho Ramina - Prospectivos de desenvolvimento, projeções de demandas e disponibilidades hídricas, interfaces com o ZEE/MG e estratégias para instrumentos de gestão.

Sebastião Virgílio - Articulações institucionais com o IGAM, Conselho Estadual de Recursos Hídricos e outras entidades envolvidas com o PERH-MG.

Sidnei Gusmão Agra - Análise dos planos de Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRHs) e suas interfaces com o PERH-MG e contribuições ao programa de áreas urbanas.

Wagner Nogueira - Avaliação e propostas para sistema de informações sobre recursos hídricos.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	X
LISTA DE FIGURAS	xi
Introdução	1
1. Descrição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e do Contexto em que se insere o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG).....	2
1.1. FHIDRO	4
1.2. Compensação Financeira a Municípios	8
2. Identificação de Problemas e Deficiências Genéricas: Operacionais, Estruturais e Estratégicas, que Afetam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e Rebatem no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/MG)	12
2.1. Deficiências, Problemas e Estratégias na Implementação do SINGREH.....	12
2.1.1. O Contexto de Avanços Obtidos pelo Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil	12
2.1.2. Deficiências Específicas do Gerenciamento de Recursos Hídricos nas Unidades Federadas	13
2.1.3. Problemas Estruturais na Implementação do SINGREH.....	16
2.1.3.1. Descompasso entre a Legislação de Recursos Hídricos e o Substrato Jurídico Administrativo Regente do Estado Brasileiro	16
2.1.3.2. Dificuldades Inerentes à Cultura Administrativa Estatal	18
2.1.3.3. Impasses Relacionados à Dupla Dominalidade dos Corpos Hídricos e à Questão Federativa no Brasil	19
2.1.3.4. Desvios dos Conceitos e Fundamentos na Implementação do SINGREH	22
2.1.4. Debates sobre Estratégias Aplicadas na Implementação do SINGREH.....	23
2.1.4.1. Ajustes de Ênfase na Estratégia Institucional Adotada	23
2.1.4.2. Processos Decisórios com Elevados “Custos de Transação” em Recursos Hídricos	25
2.2. Rebatimentos dos Problemas Gerais do SINGREH em Minas Gerais	33
2.2.1. Problemas Operacionais.....	33
2.2.2. Problemas Estruturais.....	34
2.2.3. Problemas Estratégicos	37
3. Análise Geral do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG) – Metodologia APEX	38
3.1. Introdução	38
3.1.1. Noções Gerais	39
3.2. Aplicação dos Conceitos Estabelecidos pela Metodologia APEX	40
3.2.1. Os Processos de Formulação de Políticas Públicas	40
3.2.1.1. As ARENAS de Processos Decisórios Relacionados ao Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	41
3.2.1.2. Os ATORES Relevantes em Processos Decisórios	47
3.2.1.3. A Definição dos OBJETIVOS (AIMS) Relativos às Políticas Públicas em Estudo	55
3.2.1.4. As AÇÕES a Empreender como Tradução Prática das Intenções de Políticas Públicas.....	58
3.2.1.5. As AVALIAÇÕES Necessárias para a Identificação dos Resultados Reais e Efetivos das Políticas Públicas sob Análise	61
3.3. Caracterização de Aspectos e Interesses Específicos dos ATORES em Jogo.....	62
3.3.1. Os ATORES com Interesses PARTICULARES Relacionados a Problemas e Conflitos Concernentes aos Recursos Hídricos	63
3.3.2. ATORES relacionados ao INTERESSE PÚBLICO concernente aos Recursos Hídricos.....	67
3.3.3. A Importância da Visão de PROFISSIONAIS que Atuam em Recursos Hídricos	69
3.3.4. Os Distintos Posicionamentos de POLÍTICOS a Respeito de Alternativas para o Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais	71
3.3.5. As Informações Divulgadas pela IMPRENSA (PRESS) que Afetam a Opinião Pública.....	73
3.4. A Abordagem Articulada dos Três Eixos da Sustentabilidade.....	73
3.5. Algumas Recomendações	75

4. Avaliação da Representatividade e de Resultados Objetivos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG)	78
4.1. A Atuação dos Comitês e os Instrumentos	78
4.2. A Atuação de Cada Segmento.....	82
4.3. Algumas Recomendações	85
5. Levantamento da Base Jurídico-Legal Vigente	88
5.1. Preliminares	88
5.2. Advento da Lei Federal nº 9.433/1997: Antecedentes e Perspectivas.....	88
5.3. Caracterização da Lei Federal nº 9.433/1997 Enquanto Norma de Âmbito Nacional.....	88
5.4. Análise Sumária dos Termos da Lei Federal nº 9.433/1997: Propósitos e Distribuição Formal	90
5.5. Dos Mecanismos Indutores da Lei Federal nº 9.433/1997	91
5.6. Exaltação à Gestão Descentralizada dos Recursos Hídricos no Brasil: Um Novo Enfoque	92
5.7. Análise Complementar dos Fundamentos da Lei Federal nº 9.433/1997	95
5.8. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos Perante a Lei Federal nº 9.433/1997 e seus Rebatimentos Simétricos nos Níveis dos Estados Federados e do Distrito Federal	96
5.9. A Questão da Personalidade Jurídica do Comitê de Bacia Hidrográfica	100
5.10. Considerações Especiais sobre a Composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica: Um Histórico Elucidativo e Exemplar.....	105
5.11. A Questão das Agências de Água ou de Bacia	107
5.11.1. Caracterizações e Competências	107
5.11.2. As Agências de Água e o Projeto de Lei nº 1.616/1999 do Congresso Nacional: Relevância e Peculiaridades	109
5.11.3. Agências de Bacia: A Posição Adotada pelo Estado de São Paulo	113
5.12. Surgimento da Agência Nacional de Águas (ANA) e sua Capacidade de Celebração de Contratos de Gestão: Preliminares	113
5.12.1. ANA: Caracterização Jurídica	113
5.12.2. Constitucionalização e Institucionalização do Contrato de Gestão no Brasil e Aplicabilidade na Área dos Recursos Hídricos: Um Histórico Elucidativo.....	116
5.12.3. Positivização Constitucional do Contrato de Gestão no Brasil.....	117
5.12.4. O Tratamento Jurídico-Institucional Dado para o Rio Paraíba do Sul. A AGEVAP e o Contrato de Gestão Celebrado com a ANA.....	118
5.12.5. A Questão da Substituição das Agências de Água ou de Bacia e a Celebração do Contrato de Gestão.....	119
5.12.6. As Agências de Bacia na Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.199/1999:.....	120
5.12.7. A Solução Dada para Atuar como Agência de Bacia em Minas Gerais: O Papel da Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo/AGB – Peixe Vivo: O Caso do Rio das Velhas	121
5.13. A Problemática Questão da Cobrança do Uso de Recursos Hídricos	123
5.13.1. Preliminares	123
5.14. A Questão do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos	128
5.14.1. Preliminares	128
5.14.2. O Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos (SEIRH).....	128
5.14.3. Enrijecimento da Prestação de Informações pelo Poder Público: o Advento da Lei Complementar Federal nº 131/2009 – A Lei da Transparência. A Democratização do Processo de Informações ao Público	129
5.14.4. A Idéia de uma Consolidação da Legislação de Águas e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais	130
5.14.5. O Direito à Informação Ambiental.....	131
5.15. Perspectivas e Necessidade de Implantação de Governança Corporativa Ambiental no Estado com Destaque para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos.....	132
5.15.1. Preliminares	132
5.15.2. Governança: Atualidades e Perspectivas	132
5.15.3. Significados do Vocábulo Governança	133
5.15.4. O Ingresso da Governança da Água no Brasil	134
5.15.5. Governança Corporativa Ambiental: Perspectivas de Aplicabilidade na Política e no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Atores & Competências.....	138
6. Propostas de Estratégia Institucional e Recomendações para Ajustes e Aprimoramentos na Estrutura e no Funcionamento do SEGRH/MG	145
6.1. IGAM	145
6.2. SEGRH/MG e Comitês	145

6.3. Arcabouço Jurídico-legal Vigente	146
6.4. FHIDRO	146
6.5. Compensação a Municípios	146
7. Estimativas sobre a Sustentabilidade Financeira do SEGRH/MG para Custeio Administrativo e Operacional	147
7.1. Despesas Estimadas	147
7.2. Receitas Estimadas	148
7.3. Comentários Finais sobre os Resultados	149
8. Referências Bibliográficas	150

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 - Variáveis de Avaliação (Base Line) Aplicadas pelo ProÁgua Nacional	14
Quadro 3.1 - Evolução da Taxa de Urbanização entre os anos de 1940 e 2000	46
Quadro 7.1: Estimativas de Arrecadação Anual via Cobrança e Limites de Custeio para Agências de Bacias em UPGRHs de Minas Gerais	149

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 - Atores, Habilitações e Espaços Institucionais.....	31
Figura 2.2 - Passos a seguir em Processos Decisórios do Gerenciamento de Recursos Hídricos	31
Figura 2.3 - Inversão na Ordem dos Processos Decisórios.....	33
Figura 3.1 - Conceito de Desenvolvimento Sustentável.....	73
Figura 5.1 - O Modelo Sistêmico.....	99
Figura 5.2 - Estrutura Orgânica Básica da AGEVAP.....	118
Figura 5.3 - Necessidade de Alinhamento	137

Introdução

O presente *Volume 3*, constituído como documento em versão final, tem como principal finalidade a avaliação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG).

No intuito de se proceder a um levantamento abrangente da avaliação a ser realizada, o estudo encontra-se dividido em 7 Capítulos.

O primeiro deles diz respeito à descrição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e do contexto em que se insere o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG).

Uma vez descritos os Sistemas Nacional e Estadual importa, como segundo item a ser trabalhado, promover a identificação dos problemas e deficiências que afetam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) para, bem assim, averiguar quais destes rebatem no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais.

O terceiro e o quarto capítulos cuidam, respectivamente, da análise geral do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais mediante: a aplicação da Metodologia APEX (desenvolvida pela Comunidade Europeia para avaliação de políticas públicas); e, a avaliação da representatividade e de resultados objetivos que estejam sendo alcançados pelo SEGRH/MG.

O quinto capítulo consiste na pesquisa e análise da base jurídico-legal vigente, de modo a se identificar lacunas e inconsistências a serem sanadas em sede de recursos hídricos no Estado mineiro.

Por fim, os capítulos sexto e sétimo, à luz dos cinco capítulos anteriormente discriminados, cuidam, respectivamente, de traçar propostas de estratégia institucional e recomendações para ajustes e aprimoramentos na estrutura e no funcionamento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais; e, de traçar estimativas sobre a sustentabilidade financeira do SEGRH/MG, em termos de custos administrativos e operacionais.

1. Descrição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e do Contexto em que se insere o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG)

Ao se analisar a formulação geral do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos verifica-se que há relativa similaridade entre a legislação nacional e a grande maioria das leis estaduais vigentes, relativas aos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. Com efeito, em todas, é possível identificar três blocos principais, cujos conteúdos podem ser assim sintetizados:

- fundamentos, objetivos e diretrizes gerais de ação, que expressam conceitos “amplamente aceitos” relativos a: visão abrangente dos problemas; usos múltiplos dos recursos hídricos; água como recurso escasso dotado de valor econômico; articulação e integração com outros setores, uso da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; gestão descentralizada e participativa, dentre outros;
- um modelo institucional, composto de um colegiado deliberativo superior (Conselho Nacional e seus correspondentes nos estados); colegiados regionais deliberativos a serem instalados nas unidades de planejamento e gestão (os Comitês de Bacia); e, as instâncias executivas das decisões dos colegiados regionais (as agências de água de bacia hidrográfica); e,
- um conjunto de instrumentos de gerenciamento composto: dos planos nacional e estaduais de recursos hídricos e de planos de bacias hidrográficas; enquadramento dos corpos d’água em classes, sinalizando objetivos de qualidade a serem alcançados quando da implantação dos planos de bacia; outorga pelo direito de uso da água, como instrumento de regulação pública (estatal) de uso, tornada compatível com os objetivos socialmente estabelecidos nos planos e respectivos enquadramentos; cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos, sinalizando que a água tem valor econômico e que sua disponibilidade corresponde a um preço social (público); e, sistemas de informações de recursos hídricos, onde estão reunidos, consistidos e disponíveis dados de oferta (disponibilidades), de demandas (cadastros de usuários) e sistemas de apoio à decisão.

No que se refere à implementação de ações destinadas a promover um gerenciamento adequado dos recursos hídricos em Minas Gerais, constata-se que a lei responsável por instituir a política de gerenciamento de recursos hídricos de Minas Gerais – Lei nº 11.504, foi promulgada em 20 de junho de 1994, quase três anos antes da Lei Federal nº 9.433/1997.

Sob o respaldo da Lei nº 11.504/1994, restou iniciado um conjunto de ações efetivas para a criação e instalação dos Comitês de bacias. Em 23 de março de 1998, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais aprovou a criação dos quatro primeiros comitês do Estado: os Comitês das Bacias Hidrográficas do Rio Paracatu, do Rio Mosquito, do Rio das Velhas e do Rio Verde.

Em que pese o avanço da lei mineira, sua reformulação tornou-se necessária devido à promulgação da Lei Federal, haja vista ser imprescindível incorporar todos os princípios, diretrizes e instrumentos introduzidos pela Lei nº 9.433/1997. Desta forma, foi elaborado um anteprojeto de lei destinado a reformular a lei mineira, o qual deu origem à Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999.

A Lei nº 13.199/1999 passou a ser, portanto, a nova lei mineira incumbida do gerenciamento de recursos hídricos, elaborada em estreita sintonia com a Lei Federal, em que pese apresentar algumas especificidades que merecem de pronto ser suscitadas. Uma delas diz respeito ao fato de que esta estabeleceu a criação de um conjunto mais amplo de instrumentos – além dos instrumentos previstos na Lei Federal, a Política de Recursos de Minas Gerais conta, também, com mais dois instrumentos: o rateio de custos das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo, e as penalidades decorrentes do descumprimento da lei.

Também são maiores as competências dos Comitês de Bacia, vez que a estas instâncias restou incumbida, também, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor, competência esta exercida mediante a superintendência do IGAM.

O Estado de Minas Gerais, mediante a Lei nº 13.194, de 29 de janeiro de 1999 criou, também, o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO), como o objetivo de dar suporte financeiro a programas e projetos que promovam a racionalização do uso e a melhoria, nos aspectos quantitativo e qualitativo, dos recursos hídricos estaduais.

Por fim, é de se ressaltar, que Minas Gerais ratificou a compensação a municípios pela exploração e restrição de uso de recursos hídricos, haja vista representar esta questão ponto controverso na Lei Federal, pois, apesar da compensação encontrar-se enumerada como sendo um instrumento de gerenciamento, não foi devidamente detalhada nas seções subsequentes, a exemplo do que se verifica com os demais instrumentos listados.

Com relação ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais da legislação de 1999, verifica-se que este é constituído pelas seguintes organizações: A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) – órgão central coordenador; o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) – órgão deliberativo e normativo central; o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) que, a indicar pelo próprio nome, traduz a entidade gestora dos recursos hídricos de Minas Gerais; os Comitês de Bacias; os órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais, cujas competências se relacionem com o gerenciamento de recursos hídricos; e, as Agências de Bacias Hidrográficas.

À SEMAD integram, por subordinação, o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e o CERH e, por vinculação, o IGAM, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). O IGAM é responsável pela gestão dos recursos hídricos; o IEF pela preservação e conservação da flora e fauna e licenciamento para

desmatamento; e, a FEAM pelo monitoramento, licenciamento e controle ambiental. É de responsabilidade do IGAM coordenar e acompanhar o processo de criação dos CBHs em Minas Gerais, prestando assessoria jurídica e técnica na sua fase de implementação.

Com a nova organização institucional do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais e em sintonia com o impulso que a Lei nº 9.433/97 forneceu à gestão das águas em todo o país, a partir de 1997 o governo de Minas, por meio do IGAM, deu início a um amplo movimento de incentivo à criação de Comitês de Bacia em regiões do Estado onde já existiam conflitos ou algum problema relacionado ao uso da água.

Como resultado deste processo, observa-se que hoje todos os Comitês de Bacia encontram-se devidamente instalados.

Por fim, dentre as peculiaridades trazidas pela Lei nº 13.199/1999, cuida o presente capítulo de discorrer acerca de duas¹, quais sejam: sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO) e a compensação a municípios pela exploração e restrição de uso de recursos hídricos.

1.1. FHIDRO

Uma das principais especificidades do Estado de Minas Gerais refere-se ao atual funcionamento do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, o FHIDRO, que se encontra vinculado à SEMAD. Depois de sua formação, o FHIDRO já assumiu, como sua principal fonte de receitas, a compensação paga pelo setor elétrico, como ressarcimento ao estado e aos municípios afetados em áreas produtivas alagadas por reservatórios geradores de energia hidroelétrica.

Acerca desta questão já tratou o presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo oportuno reproduzir o que segue:

Com arrecadações anuais elevadas passou-se a ter uma alta concentração de caixa, com relativa dificuldade do setor de recursos hídricos para aplicar tais disponibilidades financeiras, não obstante as reconhecidas demandas para ações e intervenções destinadas à proteção das disponibilidades hídricas.

Por consequência, tomou-se a decisão de 'abrir' o escopo das inversões do FHIDRO, ampliando aportes para a área ambiental, ou seja, de certa forma, descolando o FHIDRO de sua maior proximidade com o IGAM e com o SEGRH/MG. De fato, hoje a SEMAD tem maior peso específico, propondo a destinação de recursos do FHIDRO à parte de demandas articuladas aos planos de bacias hidrográficas e ao PERH/MG.

(...)

¹ O Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais já tratou de discorrer acerca das Penalidades e do Rateio de Custos.

...sem restrições a essa decisão tomada, cabe lembrar que, certamente, na medida em que os planos de bacias forem sendo desenvolvidos e detalhados, bem como o próprio PERH/MG, crescerão as demandas específicas ao setor de recursos hídricos, portanto, com uma tendência de retomar a maior proximidade do FHIDRO junto ao IGAM e ao SEGRH/MG, mesmo que a vinculação orçamentária do Fundo Estadual de Recursos Hídricos siga junto à SEMAD.

Em termos ideais, por certo que a recomendação é de pensar no orçamento do FHIDRO diretamente vinculado ao do IGAM, tendo o Conselho Estadual de Recursos Hídricos com o encargo de assumir as atribuições do Conselho de Administração do FHIDRO, ou seja, sem a necessidade de conferir uma figura jurídica própria ao Fundo.

Importante registrar que o fluxograma financeiro da Cobrança encontra-se desvinculado do FHIDRO, em grande medida, devido à decisão, inicialmente materializada pelo Decreto nº 44.547/2007, de conferir a competência arrecadatória à Secretaria de Estado da Fazenda, com a observância dos procedimentos contábeis previstos pelo Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

A respeito da operacionalização da Cobrança, tendo como objetivo ‘simplificar’ o fluxo financeiro inicial, a recente Resolução Conjunta SEF/SEMAD/IGAM nº 4.179, de 29/12/2009, estabeleceu que a Cobrança será efetuada mediante um Documento de Arrecadação Estadual (DAE), emitido diretamente pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), tendo como base, não os dados de outorga cadastrados pelo próprio IGAM, mas sim, o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH), desenvolvido pela ANA, além do Sistema Digital de Cobrança (DIGICOB), aplicativo também concebido pela ANA, com objetivo de operacionalizar e gerenciar a Cobrança com base em informações sobre usos e usuários de recursos hídricos inseridos no CNARH².

De se pontuar que este fluxo arrecadatório é considerado como provisório por técnicos do próprio IGAM, uma vez que a SEF se compromete a empreendê-lo apenas em 2010. Além disso, considera-se imprescindível que o IGAM possua sua própria base de dados sobre usuários sujeitos à Cobrança, por óbvio, sem inconsistência e desvinculação, mas não estando necessariamente dependente do CNARH e do DIGICOB.

Mais do que isso, na perspectiva de médio e longo prazo, recomenda-se que os recursos da Cobrança tenham a sua arrecadação coordenada pelo próprio

² O uso do CNARH e DIGICOB foi estabelecido pela Resolução Conjunta ANA-IGAM nº 779/09, que dispõe sobre a integração de dados sobre uso de recursos hídricos entre a ANA e o IGAM, prioritariamente em bacias onde a cobrança for aplicada. Por esse instrumento, a ANA disponibiliza ao IGAM suas ferramentas e estabelece que, se o IGAM desenvolver sistemas próprios, deverá manter o canal de comunicação aberto e a interoperabilidade em funcionamento, considerando o sistema do Governo Federal, denominado i-PING. A este respeito, o IGAM tem a intenção de desenvolver seus próprios sistemas, iniciando tratativas para tanto.

IGAM, que pode assumir a responsabilidade de emitir os boletos de Cobrança, eventualmente com o apoio operacional de agências de bacias que já estejam instaladas, e de efetuar o depósito dos valores no FHIDRO, a ser reestruturado com base em uma conta geral e em subcontas específicas, relacionadas a cada bacia arrecadadora, na qual este instrumento de gestão for adotado.

Caso haja resistência quanto a utilização do FHIDRO no processo da Cobrança, a mesma recomendação cabe ao IGAM, qual seja, a de se estruturar no sentido de viabilizar uma conta geral e subcontas específicas, relacionadas a cada bacia arrecadadora na qual o instrumento de gestão seja adotado.

De novo, foi exatamente esta a razão que justificou a proposta de “estudos jurídicos sobre o funcionamento do FHIDRO”, já registrada neste Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como uma das orientações da Oficina sobre Instrumentos de Gerenciamento de Recursos Hídricos, realizada em 16 de março de 2010.

A grande vantagem relativa advinda dessa recomendação, além do maior controle gerencial que será conferido ao IGAM, está relacionada a uma divisão mais adequada de trabalho entre o órgão estadual gestor de recursos hídricos, o agente financeiro e as agências locais de bacias, como também a maior transparência na priorização de aportes do FHIDRO.

Enfim, dadas as mencionadas características específicas do atual funcionamento do FHIDRO e da arrecadação da Cobrança pelo Uso da Água em Minas Gerais, recomenda-se que, em médio e longo prazo, sejam consideradas as recomendações apresentadas, com vistas ao fortalecimento do SEGRH/MG e do próprio IGAM, com maior aproximação e controle junto ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

Com efeito, o atual fluxograma financeiro que está sendo adotado para a Cobrança pelo Uso da Água em Minas Gerais reproduz, em grande medida, o processo que foi aplicado no âmbito federal, onde, vale a pena lembrar, não existe um Fundo Nacional de Recursos Hídricos, o que revela que a reprodução efetuada por Minas Gerais optou por não vincular as contas da Cobrança com o FHIDRO.

Hoje, frente a requisitos de ordem legal, para operacionalizar a cobrança em corpos hídricos de domínio federal são emitidos DARFs (Documentos de Arrecadação da Receita Federal), cujos pagamentos são depositados na conta única do Tesouro Nacional, na medida em que não foi criado um Fundo Nacional de Recursos Hídricos. Assim, em função de sua classificação específica, prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os recursos são disponibilizados em favor da ANA, a quem compete transferir, segundo cláusula do correspondente Contrato de Gestão, os montantes arrecadados para a agência da bacia hidrográfica onde a cobrança está sob aplicação.

Isso tudo para afirmar que a recente emissão (final de março de 2010) dos primeiros boletos de Cobrança pelo Uso da Água em Minas Gerais, tem-se dado em moldes similares aos que ocorrem na União.

Por seu turno, a atual legislação vigente em Minas – nos anos anteriores submetida a diversos ajustes e alterações³ – estabelece que o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado (FHIDRO) tem como entidade gestora a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), em conformidade com a Lei Estadual nº 15.910/2005.

No presente, o FHIDRO é conduzido por um Grupo Coordenador, presidido pela SEMAD e integrado por três representantes do CERH e por um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Secretaria de Estado de Fazenda; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG); IGAM; Instituto Estadual de Florestas; e, Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM).

Na medida em que a maioria absoluta das entidades mencionadas dispõe de representação junto ao CERH/MG, certamente não há restrições para que o FHIDRO tenha o próprio CERH/MG como seu Conselho de Administração, tal como já proposto no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Ademais, na qualidade de órgão gestor do FHIDRO, a SEMAD tenderá a atuar por intermédio do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), com o eventual apoio da agência instalada em bacia hidrográfica sujeita à cobrança⁴, e contando com encargos que podem ser destinados ao agente financeiro e à Procuradoria Geral do Estado, deve estabelecer mecanismos, de acordo com o que já foi pontuado no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, para:

- (i) *compatibilizar a efetiva arrecadação financeira com o previsto na rubrica própria ao FHIDRO e às suas respectivas subcontas, como integrante do Orçamento Geral do Estado, naturalmente sendo o Fundo vinculado ao orçamento da SEMAD;*
- (ii) *controlar a arrecadação e a aplicação dos recursos, conforme previsto em contrato de prestação de serviços que a SEMAD deve celebrar com o agente financeiro; e,*
- (iii) *atuar usuários inadimplentes frente à cobrança pelo uso da água, mediante encaminhamento que o IGAM deve dirigir à Procuradoria Geral do Estado.*

³ O Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO) foi inicialmente criado pela Lei Estadual nº 13.194, em janeiro de 1.999, posteriormente alterada pela mais recente Lei nº 15.910, de 21 de dezembro de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 44.314, de 07 de junho de 2006.

⁴ Como já mencionado, na ausência de agência de bacia esse encargo permanecerá sob a atribuição do próprio IGAM. De fato, dificilmente será possível constituir agências para cada uma das bacias do Estado de Minas Gerais.

1.2. Compensação Financeira a Municípios

Acerca da Compensação Financeira a Municípios, instrumento previsto na legislação estadual de recursos hídricos de Minas Gerais (art. 9º c/c art. 29), já se questionou, frente à disposição genérica conferida pelo texto legal, de que forma poderia ser repassados recursos em favor do referido instrumento. Tal abordagem foi aprofundada no *Volume 2*, deste Plano, sendo aqui oportuno reproduzir o que segue:

Como resposta geral, as transferências de recursos a municípios podem ser efetivadas mediante o pagamento por serviços ambientais (PSAs), a todos os atores que possam interferir positivamente sobre o meio ambiente e os recursos hídricos, dentre eles as próprias prefeituras municipais.

Sob tal abordagem, certamente não haverá inconstitucionalidade, ao contrário, na medida em que deverão ser identificados os serviços ambientais e os respectivos indicadores de sua prestação, tal como já ocorre, de modo regular, em vários municípios e estados brasileiros.

Importa frisar que o mecanismo que efetive a compensação financeira a municípios, não limite os respectivos repasses apenas a ressarcimentos por impactos ambientais gerados por grandes empreendimentos, mas sim, atue amplamente no sentido de incentivar atitudes, políticas públicas, ações e intervenções municipais que tenham rebatimentos positivos sobre as disponibilidades hídricas, portanto, com uma abordagem que não apenas atenuie impactos, mas incentive serviços ambientais, a serem devidamente pagos.

Dentre as alternativas e referências (já apontadas e discutidas no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos) para o Pagamento por Serviços Ambientais (PSAs), identificou-se uma proposta mais consistente e factível para a compensação financeira a municípios, a qual se encontra relacionada a alternativa do ICMS Ecológico. Sobre a alternativa apontada, consta no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos o que segue:

Sabe-se que o ICMS Ecológico é um benefício financeiro, conferido na forma do envio de recursos do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) aos municípios que tomem atitudes protetivas em relação ao meio ambiente. Trata-se, portanto, de uma forma de Pagamento por Serviços Ambientais. Com efeito, todo município brasileiro tem o direito de receber parte dos recursos tributários arrecadados pela União e pelos Estados, as chamadas transferências constitucionais, que podem ocorrer das seguintes formas:

- *parte dos recursos arrecadados do Imposto de Renda, do Imposto da Produção Industrial (IPI), do Imposto Financeiro sobre o Ouro e parte do Imposto Territorial Rural deve ser distribuída pela União aos municípios, por intermédio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e,*

- dos recursos arrecadados do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), parte deve ser distribuída pelos Governos dos Estados aos municípios.

Destaca-se que, do ICMS, 25% do total arrecadado pelos Estados deve ser repassado aos municípios, atendendo a critérios definidos na Constituição Federal, art. 158, com abatimentos nas Constituições Estaduais. Assim, em princípio, até ¼ do total dos recursos arrecadados via ICMS deve ser repassados aos municípios, com base na proporção dos fatores que geraram esta receita, segundo o que dispuser a legislação estadual.

Portanto, o conceito do ICMS Ecológico é pautado pela adoção de novos critérios para a redistribuição de um percentual do montante arrecadado, em favor de determinados municípios que desenvolvam projetos e ações de proteção e preservação ambiental, relacionados com melhor qualidade de vida local, através de investimentos na implantação sistemática de obras de saneamento, coleta seletiva e tratamento de lixo, recomposição da cobertura vegetal e matas ciliares, com especial interesse, no caso dos recursos hídricos, para a proteção de mananciais.

Percebe-se que, preponderantemente, o ICMS Ecológico busca redisciplinar posturas, particularmente por meio de incentivos financeiros – ou como forma de compensação a municípios – em favor de atitudes adequadas ao meio ambiente. Note-se que não se trata de um tributo adicional para fins de financiamento (fiscalidade), e sim, para induzir mudanças de comportamento por parte dos municípios e respectivos agentes econômicos e prestadores de serviço que interfiram sobre questões ambientais (extrafiscalidade, ou seja, objetivos de incentivo).

Com efeito, no caso dos objetivos de financiamento ocorre um sobre-preço, pré-definido para que se obtenha um determinado nível de receita, ou seja, têm o objetivo de gerar recursos adicionais que contribuam para o financiamento de investimentos ou gastos ambientais, públicos ou privados. Em outras palavras, esse objetivo é o mais próximo do caráter fiscal dos tributos.

Já para o ICMS Ecológico o funcionamento é distinto, uma vez que não há imposto adicional, mas sim uma redistribuição, com eventuais disputas e buscas por maior eficiência e efetividade em projetos e ações favoráveis ao meio ambiente. Em suma, definido o percentual do ICMS a ser redistribuído, surge uma atratividade relativa para que os municípios e atores locais atuem positivamente sobre questões ambientais, inclusive eventualmente abdicando da instalação de empreendimentos industriais que possam prejudicar a sua qualificação quanto ao meio ambiente.

Sob tal abordagem, de modo mais detalhado, cabe destacar que os objetivos e finalidades do ICMS-Ecológico serão estabelecidos de acordo com as prioridades que cada Estado da Federação confira a metas ambientais e, até mesmo, sociais. Para tanto, os critérios que forem aplicados à redistribuição de um percentual do ICMS devem ser coerentes com as ações a serem

estimuladas, a exemplo de infraestrutura de saneamento básico, sistemas de coleta e disposição final adequada de resíduos sólidos, o que revela que se pode articular metas da gestão de recursos hídricos a tal instrumento, especialmente quando forem contempladas a proteção de mananciais e das disponibilidades hídricas, por vezes articuladas à criação e manutenção de Unidades de Conservação.

Essa abordagem não se contrapõe a campos mais abrangentes, tais como muitos dos que se verificam na aplicação do ICMS Ecológico, por vezes voltado à conservação da biodiversidade, apoio a áreas indígenas, controle de queimadas, manutenção de parques e conservação de solos, até chegar à estruturação de políticas municipais de meio ambiente e a dotações orçamentárias para atendimento a demandas sociais da população local, dentre outros.

Essa possibilidade de ajustes e reformulação nos fatores de repasses está amparada no Artigo 158 da Constituição Federal, que permite aos Estados definir, em legislação específica, parte dos critérios para a distribuição de recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), aos quais os municípios têm direito.

Nascido sob a égide da “compensação a municípios”, portanto, em plena consonância com a presente intenção da SEMAD/MG, o ICMS Ecológico evoluiu, transformando-se em instrumento de incentivo, direto e indireto, à conservação ambiental.

No caso de Minas Gerais, o Estado colocou em prática o ICMS Ecológico mediante a Lei nº 12.040/95⁵, conhecida como “Lei Robin Hood”, inserindo em acréscimo a critérios de unidades de conservação e mananciais de abastecimento, outros ligados a aspectos socioculturais, com a intenção de atenuar os graves desequilíbrios regionais por meio de uma distribuição socialmente mais justa, que incentivasse o investimento em áreas prioritárias como: educação, saúde, agricultura e patrimônio histórico, além da preservação do meio ambiente.

Ocorre que o problema mais grave do ICMS Ecológico em Minas Gerais refere-se ao fato do Estado de Minas não ter adotado variáveis qualitativas para o cálculo dos índices de transferência de recursos aos quais os municípios têm direito a receber, perdendo assim a oportunidade de utilizar mais efetivamente o ICMS Ecológico em benefício da consolidação de políticas mais consistentes de uso e ocupação do solo e da implantação de infraestruturas voltadas ao saneamento ambiental, em particular, ao tratamento de esgotos, à disposição adequada de resíduos sólidos e a aplicação moderada de pesticidas e fertilizantes em cultivos agrícolas.

Nesse sentido, não basta ampliar as áreas de unidades de conservação, mas também incentivar a redução de cargas residuais e poluições difusas, tanto no meio urbano quanto na zona rural. Assim, na perspectiva do gerenciamento de recursos hídricos e com a

⁵ A Lei nº 12.040/95 foi revogada pela Lei nº 13.803/00, posteriormente aprimorada pela atual lei em vigor: Lei nº 18.030/09.

intenção de implementar o instrumento da Compensação Financeira a Municípios, percebe-se que há um bom espaço para que a legislação do ICMS Ecológico seja aprimorada, em favor da melhoria das disponibilidades hídricas.

Por certo, dentre as melhores perspectivas de aperfeiçoamento do instrumento do ICMS Ecológico em Minas Gerais, encontra-se a inserção de critérios e indicadores relacionados à qualidade ambiental – e, por óbvio, dos recursos hídricos –, o que deve refletir em nova Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), em consonância com o CERH/MG, em paralelo à efetivação de repasse dos municípios às RPPNs, como forma de também incentivar proprietários particulares para a boa gestão de suas áreas e criação de novas UCs particulares nos respectivos municípios.

Cumprido ressaltar que há espaço, conforme já foi detalhado no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, para que também se amplie o percentual atualmente redistribuído, na medida em que tanto São Paulo, quanto Minas Gerais adotaram apenas 1,0% para a compensação a municípios que atendam os critérios estabelecidos, enquanto o Estado do Paraná chegou ao percentual de 5,0%, considerando não somente a biodiversidade e a intenção de criar novas áreas de conservação, mas alguns fatores relevantes articulados com a proteção de mananciais e a qualidade das disponibilidades hídricas.

De fato, o que importa é a factibilidade e a referência de antecedentes positivos quanto a esta forma de pagamento por serviços ambientais, via ICMS Ecológico, como uma resposta pragmática à intenção de implantar o instrumento da Compensação Financeira a Municípios, sob o contexto do gerenciamento de recursos hídricos em Minas Gerais.

Para tanto, deverá haver uma complementação na legislação vigente, de modo a elevar o atual critério de 1,0% para 5,0 ou até 7,0%, tal como no Rio Grande do Sul, considerando entre os critérios para a redistribuição do ICMS a proteção a mananciais e disponibilidades hídricas, com rebatimentos sobre uso, manejo e ocupação do solo e, também, sobre a infraestrutura sanitária municipal.

Cabe registrar que o detalhamento dessa proposta consta do presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo, inclusive, apresentada uma minuta de projeto de lei, elaborada em conformidade com as recomendações que constam neste documento.

Isto posto, observa-se o papel fundamental que o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH/MG) pode representar em face deste processo. Fica patente que o PERH/MG não poderá prescindir de um programa específico voltado ao PSA no território mineiro, que contará com a possibilidade pragmática de alterar a legislação vigente, aprimorando os critérios atuais e, simultaneamente, ampliando os montantes redistribuídos aos municípios, via ICMS Ecológico, como forma de compensação financeira.

2. Identificação de Problemas e Deficiências Genéricas: Operacionais, Estruturais e Estratégicas, que Afetam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e Rebatem no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/MG)

2.1. Deficiências, Problemas e Estratégias na Implementação do SINGREH

A primeira parte do presente capítulo, qual seja, a que se propõe a identificar os problemas e deficiências que afetam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, será pautada de acordo com o que foi desenvolvido no GEO Brasil Recursos Hídricos⁶. Posteriormente e, de modo sintético, será elaborado um diagnóstico acerca dos problemas e deficiências gerais que afetam o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais.

2.1.1. O Contexto de Avanços Obtidos pelo Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil

A respeito dos problemas de recursos hídricos e do histórico dos avanços institucionais e legais, passados mais de dez anos da promulgação da Lei nº 9.433/97, cumpre avaliar, sob uma perspectiva crítica construtiva, os resultados que foram alcançados e as dificuldades presentes na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) para, num segundo momento, proceder-se à análise do gerenciamento de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais.

Em que pese ser inegável que o Brasil obteve importantes avanços na implementação do SINGREH, dentre eles o fato de inserir-se entre os poucos países que efetivamente aplicam a cobrança pelo uso da água e que mantêm em funcionamento comitês de bacia, enquanto colegiados regionais que deliberam a respeito de recursos hídricos, muito pouco avançou o país em relação ao gerenciamento de suas águas, com poucos exemplos similares de outros países latino-americanos que se situem em patamares próximos de desenvolvimento.

Nesse sentido, para que novos avanços sejam obtidos mister assumir uma perspectiva crítica construtiva, reconhecendo que há no Brasil, espaços para aprimoramentos do SINGREH. Sob esta ótica, três tipos de questões se colocam. Primeiramente, há deficiências específicas que abrangem a quase totalidade dos estados, principalmente os órgãos gestores de recursos hídricos e, por consequência, a implementação dos instrumentos de gerenciamento.

⁶ LOBATO DA COSTA, Francisco José. GEO Brasil: recursos hídricos: componente de série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil. Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas; Programa Nações Unidas para o meio Ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007. 264p.

Em segundo lugar, sob uma análise mais detida, é possível identificar entraves de cunho estrutural que podem afetar a implementação do Sistema. Por fim, cabe avaliar a oportunidade de estratégias institucionais com ênfases e processos diferenciados para promover o gerenciamento dos recursos hídricos.

2.1.2. Deficiências Específicas do Gerenciamento de Recursos Hídricos nas Unidades Federadas

De acordo com o GEO Brasil Recursos Hídricos⁷, recentes trabalhos, desenvolvidos no contexto da preparação do Programa ProÁgua Nacional, identificaram 30 variáveis (Quadro 2.1), que cobrem aspectos institucionais, legais e relativos aos instrumentos de gerenciamento, para fins de avaliação e mensuração, com vistas ao traçado de uma linha básica (*base line*) sobre o atual “estado da arte” do gerenciamento integrada dos recursos hídricos no Brasil.

Os resultados da avaliação comparativa, pautados pelas 30 variáveis referidas – classificadas como básicas, intermediárias ou avançadas, em termos de sua importância no gerenciamento dos recursos hídricos –, permitiram uma pré-classificação das unidades federadas, avaliadas frente a um total de até 115 pontos:

- um primeiro grupo, composto por cinco estados, foi considerado como o patamar mais avançado, atingindo entre 80 a 85% da máxima pontuação possível;
- o segundo, com seis unidades da federação, teve reconhecidos avanços, contudo, ainda sem a devida consolidação, com pontuação variando entre 62 e 77% dos 115 pontos possíveis;
- um terceiro grupo, com quatro estados, foi identificado com avanços relativos a apenas determinados aspectos do gerenciamento, com pontuação na escala de 52 a 60% do máximo total de pontos;
- o quarto grupo, com três estados, também promoveu somente avanços específicos, pontuando entre 43 e 46%; e, por fim,
- o quinto grupo, com nove unidades da federação, foi caracterizado como tendo poucas e isoladas iniciativas em relação ao gerenciamento dos recursos hídricos, pontuando entre 29 e 39% do total possível.

⁷ Idem.

Quadro 2.1 - Variáveis de Avaliação (Base Line) Aplicadas pelo ProÁgua Nacional

Básicas	Intermediárias	Avançadas
Modelo Institucional do Sistema de Gestão	Estrutura e Capacidade Institucional	Articulação com Setores Usuários das Águas
Organismos Coordenadores e Gestores de Recursos Hídricos	Comunicação Social em Recursos Hídricos	Agências de Bacia e outros Órgãos Colegiados
Arcabouço Legal de Recursos Hídricos	Conselho Estadual de Recursos Hídricos e comitês de bacias	Enquadramento dos Corpos Hídricos
Capacitação Setorial em Recursos Hídricos	Planejamento Estratégico	Estudos sobre Gestão e Publicações sobre Recursos Hídricos
Balanço Hídrico	Plano Estadual de Recursos Hídricos	Sistemas de Suporte à Decisão
Divisão Hidrográfica	Planos de Bacias Hidrográficas	Cobrança pelo Uso da Água
Base Cartográfica	Cadastro de Usuários e da Infraestrutura Hídrica	Conservação e Manutenção de Obras Hídricas
Rede Pluviométrica e Fluviométrica	Sistema de Informações	Tecnologias de Gestão e Operação em Recursos Hídricos
Rede de Qualidade da Água	Sustentação Financeira do Sistema de Gestão	Gestão e Controle de Eventos Críticos
Sistema de Outorga de Direitos de Uso da Água	Fundo Estadual de Recursos Hídricos	
Fiscalização do Uso de Recursos Hídricos		

FONTE: ANA, ProÁgua Nacional (2006).

Com a mesma preocupação, de identificar problemas e dificuldades, em evento promovido pela *Global Water Partnership*, (dezembro de 2004) foram apresentadas listas com itens a serem abordados, para fins de novos avanços na implementação do SINGREH.

De modo sintético, com base nas variáveis identificadas pelo ProÁgua Nacional e nas listas mencionadas, as deficiências específicas verificadas no gerenciamento de recursos hídricos promovida pelos estados podem ser assim ordenadas:

- problemas na atuação dos órgãos gestores de recursos hídricos, em geral derivados de limitações orçamentárias, relacionadas à crise fiscal do Setor Público brasileiro;
- limitações impostas aos órgãos gestores relativamente a: (i) quadro de pessoal (qualificação, capacitação, remuneração, estabilidade e renovação); (ii) operação das redes pluviométrica, fluviométrica e de qualidade da água; e, (iii) deficiências de bases técnicas e instrumentos requeridos para a gestão, a exemplo de cartografia básica, cadastros de usuários, sistemas de apoio à decisão e outros;
- relativa inconsistência no desenho dos modelos institucionais e lacunas na regulamentação do arcabouço legal requerido, por vezes, incluindo sobreposição indevida entre o gerenciamento de recursos hídricos, a gestão do meio ambiente e a de setores usuários;
- precariedade no funcionamento de conselhos e comitês, com frequente falta de quorum e, principalmente, de uma agenda consistente, orientada para o efetivo interesse e participação de atores-chave para o processo de gerenciamento das disponibilidades hídricas;

- precariedade dos instrumentos de planejamento – planos estaduais, de bacias hidrográficas e planos estratégicos –, pautados por extensos diagnósticos, mas sem propostas concretas para intervenções, estruturais e não-estruturais, em recursos hídricos;
- ausência ou relativa artificialidade no enquadramento dos corpos d'água em classes de uso, como mecanismo para o estabelecimento de metas progressivas a serem alcançadas mediante os planos de bacia;
- falta de sustentação financeira dos sistemas de gerenciamento, quase sempre com baixo percentual de receitas próprias e bastante dependentes de prioridades na alocação de recursos fiscais, por parte dos governos estaduais;
- insuficiência das articulações entre o gerenciamento dos recursos hídricos e os setores usuários, com frequente predomínio de perspectivas e ações específicas em detrimento de uma abordagem mais abrangente e integrada;
- baixa inserção dos municípios junto aos sistemas de gerenciamento, com perdas importantes notadamente em decorrência dos abatimentos que as políticas municipais de uso e ocupação do solo repercutem sobre os recursos hídricos;
- adoção de alternativas institucionais conservadoras, particularmente na implementação de agências de bacias hidrográficas, propiciando o (re)surgimento de vertentes centralizadoras, que implicam em baixo nível de incentivos à uma efetiva inserção orgânica dos usuários e de representantes da sociedade civil, junto ao sistema de gerenciamento;
- incipiência de estudos que orientem a implementação da Cobrança pelo Uso da Água, com riscos de sua percepção, por parte dos usuários pagadores, como mais um imposto;
- falta de programas e de ações voltadas à comunicação social em recursos hídricos, com repercussões em termos de baixa sensibilidade social e política a respeito do tema;
- disparidades importantes entre os estágios de avanço do gerenciamento de recursos hídricos nas diversas unidades da federação; e, por fim,
- ausência de mecanismos voltados a uma avaliação sistemática dos sistemas de gerenciamento, de modo a proporcionar os ajustes e correções de rumo necessárias a novos avanços.

A propósito da sistematização apresentada, observa-se, primeiramente, que a predominância de problemas não é uniforme nas unidades da federação, variando segundo especificidades regionais e de acordo com o histórico institucional vivenciado em cada estado. Ao longo do tempo, dentro da mesma unidade federada, as predominâncias também podem variar, conforme prioridades estabelecidas pelos governos em mandato.

Um segundo registro, refere-se à importância de conferir continuidade a avaliações sistemáticas e periódicas da implementação de sistemas e instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos, pautadas a partir da iniciativa patrocinada pelo ProÁgua Nacional, que consolidou uma significativa contribuição ao SINGREH, mediante o traçado de uma linha comparativa, capaz de propiciar a mensuração dos avanços que deverão ser obtidos.

Por fim, constata-se que a listagem dos problemas sistematizados não caracteriza uma abordagem crítica a respeito das **respostas** adotadas para a implementação do SINGREH, limitando-se a avaliar deficiências e lacunas relativas às variáveis que contribuem para o funcionamento dos instrumentos de gerenciamento e dos modelos institucionais, traçados pela legislação nacional e dos estados.

2.1.3. Problemas Estruturais na Implementação do SINGREH

Além das referidas deficiências específicas, há problemas estruturais que podem afetar a implementação do SINGREH, no âmbito federal e dos estados, demandando correções de rota, ajustes de estratégias, retomada de conceitos e fundamentos e superação de problemas institucionais, por vezes não restritos ao campo dos recursos hídricos, alguns relacionados ao próprio substrato jurídico e administrativo do Estado brasileiro.

Estes problemas estruturais podem ser assim sistematizados:

- descompassos entre a legislação de recursos hídricos e o substrato jurídico-administrativo, regente do Estado brasileiro;
- dificuldades inerentes à cultura administrativa estatal;
- impasses relacionados à dupla dominialidade dos corpos hídricos e à questão federativa no Brasil; e,
- desvios de conceitos e fundamentos que deveriam nortear a implementação do SINGREH, com maior foco na aplicação dos instrumentos de gerenciamento.

2.1.3.1. Descompassos entre a Legislação de Recursos Hídricos e o Substrato Jurídico Administrativo Regente do Estado Brasileiro

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) tem como função social precípua a alocação das disponibilidades hídricas, em um contexto de negociação e compartilhamento de responsabilidades, tendo em vista os seus múltiplos usos. Sob os conceitos e fundamentos da Lei nº 9.433/97, não se pode abrigar a ideia de que seja possível conduzir o gerenciamento de modo unilateral pelo Estado, subordinando os agentes utilizadores e os demais interesses sociais envolvidos:- as disponibilidades hídricas, em quantidade e em qualidade, resultam de um processo social, no qual o Estado é um dos atores, por certo sempre importante, mas nem sempre o mais incisivo.

Como resposta a esse desafio da gestão compartilhada, a Lei nº 9.433/97 propõe uma formulação geral inovadora em termos da administração pública brasileira, reproduzida com

muita similaridade nas legislações vigentes na grande maioria dos estados federados. No breve histórico da implementação do SINGREH, o que tem se verificado, de fato – mesmo na presença de vetores que, de modo recorrente, apontam para a centralização –, são ajustes desta formulação geral às especificidades e ao *background* institucional de cada estado/região. Caracteriza-se, assim, um “regime geral” do gerenciamento das águas no Brasil, com a convergência na diversidade de “regimes específicos”, adequados às contingências regionais de um país continental.

Não obstante a mencionada convergência conceitual na diversidade das especificidades regionais, enquanto o SINGREH segue seu processo de implementação, com praticamente todos os estados detendo legislações de recursos hídricos correlatas à Lei Nacional, em termos práticos e operacionais, ainda resta muito a fazer, constatando-se o predomínio de deficiências na efetiva aplicação dos instrumentos de gerenciamento, inclusive da outorga.

No Brasil, poucos contestam os conceitos amplamente aceitos que foram dispostos pela Lei nº 9.433/97. Predomina a unanimidade sobre o instituto dos comitês de bacia, como o espaço administrativo capaz de propiciar as necessárias condições de governabilidade e de governança. Todavia, persiste uma distância ponderável entre os conceitos trazidos pela legislação e a sua efetiva aplicação no terreno prático, quando entram em questão os limites inerentes aos aparatos legal e administrativo do Estado brasileiro. Ou seja: a rigor, é possível afirmar que a Lei Nacional das Águas – caracterizada, muito menos como uma lei de organização institucional e, bem mais, como um diploma que contempla novos paradigmas – não é plenamente aplicável à luz das reais possibilidades postas pela estrutura jurídico-administrativa vigente no país.

Um bom exemplo da assertiva supracitada é conferido ao se analisar, com maior profundidade, as possibilidades de implementação da cobrança pelo uso da água, como um efetivo instrumento econômico de gestão, ou seja, como mecanismo para a indução do comportamento dos usuários, mediante a precificação do recurso natural água. Na ausência de alternativa melhor, resta inscrever a cobrança pelo uso da água como tendo a natureza jurídica de uma “receita patrimonial do Estado”, estabelecida como “preço público”, por consequência, receita orçamentária e, a partir dessa classificação, sujeita a uma série de injunções e controles desconformes com sua função conceitual precípua e com sua plena aplicabilidade como instrumento descentralizado de gestão econômica.

Como consequência, não são as agências de bacia quem cobram pelo uso da água, tal como inicialmente previsto pela Lei nº 9.433/97, mas os órgãos públicos outorgantes (ANA e entidades estaduais correspondentes).

Demais disso, mesmo com dispositivos que foram inseridos na Lei Federal nº 10.881/04 e depois da reclassificação das receitas da Cobrança junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com vistas a evitar o contingenciamento dos recursos arrecadados, persistem problemas em relação aos montantes oriundos da *“compensação financeira pelo uso de recursos hídricos”, recolhida pelo setor de hidroeletricidade, ainda submetidos a expressivos contingenciamentos, embora a Lei Federal nº 9.984/00 (de criação da ANA) tenha, com toda a clareza, estabelecido que tal compensação constitui “pagamento pelo uso da água”*.

Há interesses divergentes, portanto, entre os que administram as receitas fiscais da União e os que buscam conferir sustentação e autonomia financeira ao SINGREH. Concretamente, a plena aplicabilidade dos avanços conceituais trazidos pela Lei nº 9.433/97 depende, em grande medida, de um esforço continuado de modernização do próprio aparelho de Estado, com a adoção de alternativas institucionais que contemplem formas de gestão compartilhada, público-privadas, a flexibilização da cultura burocrática estatal e ajustes na base legal, de modo a facilitar a operacionalidade dos instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos, preservando seus conceitos fundamentais.

2.1.3.2. Dificuldades Inerentes à Cultura Administrativa Estatal

Diferentemente de outras organizações, o Estado apresenta uma inércia muito maior frente a processos de reforma e modernização. Nesse campo, a experiência brasileira é marcada por um movimento dialético de reforma e contra-reforma, quando a dinâmica modernizadora é, pelo menos parcialmente, anulada por reações de setores tradicionais⁸.

É interessante observar que o embate entre os dois sistemas de forças costuma ser de natureza cíclica, uma vez que, em determinados períodos, revela-se a dificuldade da burocracia tradicional responder às demandas do sistema produtivo, levando o Estado a uma situação que beira o imobilismo. A reação a tais dificuldades engendra recorrentes tentativas de reformas, caracterizadas por movimentos de maior flexibilização e autonomia que, quando oportunizadas para a obtenção de privilégios, em episódios isolados ou de maior abrangência, propiciam o renascimento do poder e do prestígio da cultura administrativa tradicional.

No que concerne à gerenciamento dos recursos hídricos, observa-se que, não obstante os ganhos e sinergias potenciais entre a Lei das Águas e a Reforma do Aparelho de Estado, ressurgem vertentes conservadoras que atuam, dentre outras formas, no sentido de:

- (i) cercear gradativamente a autonomia gerencial e financeira das agências reguladoras, seja mediante o contingenciamento orçamentário ou pela crescente exigência da reprodução de procedimentos burocráticos próprios à administração pública direta; e,
- (ii) por iguais demandas sobre entidades de direito privado (associações civis e fundações, qualificadas como OSs ou OSCIPs) que venham a celebrar parcerias com o Estado, interferindo na flexibilização de seus procedimentos internos de contratação de pessoal e de licitação de bens, serviços e obras.

Busca-se, desse modo, retomar o poder burocrático pautado pelo excesso de controles e pela ausência da consideração dos custos sociais deles derivados. Em sua expressão burocrática, reabilita-se o controle de processos, com baixa atenção aos resultados e objetivos finais. Conforma-se, assim, um movimento de contra-reforma, com potencial de

⁸ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim, O Brasil Não é Para Amadores: Estado, Governo e Burocracia na Terra do Jeitinho, IBQP-PR, Curitiba, 2000.

reverter alguns dos avanços propiciados pela Emenda Constitucional nº 19 e dificultar a própria aplicabilidade da Lei nº 9.433/97, na medida em que pode comprometer a construção de alternativas institucionais de gestão compartilhada, essenciais à aplicação efetiva de alguns dos modernos instrumentos de gerenciamento dos recursos hídricos, notadamente a cobrança pelo uso da água.

2.1.3.3. Impasses Relacionados à Dupla Dominialidade dos Corpos Hídricos e à Questão Federativa no Brasil

O Brasil está organizado na forma de uma República Federativa, composta por vinte e seis estados, pelo Distrito Federal e por cinco mil quinhentos e sessenta e três municípios. O marco legal regente dessa organização federativa é a Constituição de 1988, que redefiniu as relações entre os três níveis de Poder (União, Estados e Municípios), avançando de modo substantivo em termos de respeito à autonomia local e de um viés cooperativo entre as competências dos níveis de Poder, suplantando o marcado predomínio anterior das atribuições exclusivas.

Com efeito, cabe lembrar que as dimensões continentais do país recomendam níveis regionais de governo, cuja origem remonta à estratégia da colonização empregada pela Coroa Portuguesa baseada na concessão de capitanias hereditárias, precursoras dos estados federados. Sob esse aspecto, é importante notar que a História Nacional foi frequentemente marcada por períodos nos quais preponderou a forte e centralizadora presença da União, de modo que a construção de um verdadeiro federalismo persiste como diretriz a ser efetivamente consolidada no presente.

Especificamente, no que concerne aos recursos hídricos, a Constituição estabelece as águas como bens públicos, de domínio da União ou dos estados federados, passíveis de utilização mediante outorga de direitos de uso. A emissão de outorgas é prerrogativa exclusiva do Poder Público, conferindo ao utilizador simples direito de uso, sendo as águas inalienáveis. Não há domínio municipal dos corpos hídricos. Por outro lado, serviços públicos que utilizam as águas possuem distintas titularidades (poder de conceder autorização para a prestação de serviços públicos): a geração de energia hidrelétrica tem a União como Poder Concedente; os municípios são titulares dos serviços de saneamento básico (água potável e esgotamento sanitário, além da coleta de lixo).

Essas observações são relevantes na medida em que a governabilidade e a governança relativas ao gerenciamento dos recursos hídricos guardam dependência decisiva do grau de cooperação entre os diferentes níveis de Governo (a bacia hidrográfica constitui território comum à União, aos estados e aos municípios).

Isto posto, verifica-se que um dos maiores desafios para a implementação do SINGREH é a articulação entre os dois níveis jurisdicionais previstos para os recursos hídricos: o da União e o dos estados federados. Essa dificuldade sistêmica é mais evidente no âmbito das bacias hidrográficas de rios sob domínio federal que têm muitos de seus afluentes sob a responsabilidade estadual, por terem nascente e foz em um mesmo estado. Da mesma forma, por disposição constitucional, são águas de domínio da União as resultantes de suas

obras, mesmo quando realizadas em corpos hídricos de âmbito estadual⁹. Finalmente, embora existam águas de domínio dos estados, os potenciais de energia hidráulica são, sempre, de domínio da União (Art. 20, inc. VIII da Constituição Federal).

A par destes dispositivos legais, evidentemente que quaisquer ações físicas em afluentes estaduais de rios federais, os quais correspondem, em geral, aos principais cursos d'água do país, terão repercussão nas calhas de domínio federal. Por seu turno, águas armazenadas por obras da União em rios estaduais, como as de açudes construídos no semiárido nordestino, são de domínio federal até que fluam no leito do rio, quando voltam ao domínio estadual. Também os potenciais hidráulicos de rios estaduais são de domínio federal, embora a água que por ali flua esteja sob a responsabilidade de gestão dos estados.

Os exemplos descritos evidenciam a artificialidade formal da legislação, com óbvios descolamentos da realidade física dos sistemas hídricos, naturais ou construídos, fato que demanda a articulação obrigatória entre os órgãos gestores de recursos hídricos dos estados e a ANA, que detém iguais atribuições quanto ao gerenciamento de rios federais. Em termos práticos, águas de domínio estadual passam, no segundo seguinte, ao domínio federal quando os afluentes contribuem para a calha principal.

Outro patamar de articulação obrigatória ocorre entre comitês de bacia hidrográfica, criados em afluentes, com aquele do rio principal, seja qual for a dominialidade da água. Com efeito, não há como evitar que, em bacias hidrográficas de maior extensão territorial, sejam instalados comitês em sub-bacias de afluentes ou mesmo em trechos de rio, motivados por problemas específicos ou por níveis mais elevados de mobilização social. Também em termos práticos, pode-se criar, em cada Estado, comitês estaduais de afluentes e um comitê estadual mais abrangente, na calha do rio principal.

Por certo que o Plano Nacional não pode ser considerado como o somatório dos planos estaduais, nem os planos estaduais como a mera agregação de planos de bacia, até em razão de uma diretriz de grande relevância para a implantação e o funcionamento do SINGREH: potencializar capacidades locais endógenas, descentralizando efetivamente e não apenas desconcentrando decisões.

Demais disso, é preciso manter foco permanente no princípio da subsidiariedade, segundo o qual decisões que possam ser tomadas pelas instâncias mais próximas às comunidades, e que não afetem terceiros, não devem subir aos níveis superiores de decisão. Assim, a “escala limite” que deve ser abordada no contexto da estruturação do Plano Nacional não deverá ser conferida somente em termos espaciais, mas também pela divisão de encargos a ser observada frente aos planos estaduais e aos planos de bacias hidrográficas.

Para que sejam respeitados os fundamentos e conceitos que inspiraram a Lei Nacional nº 9.433/97, notadamente o princípio da subsidiariedade, cabe permanente vigilância para que não ocorram mútuas sobreposições e duplicidades entre o Plano Nacional, planos estaduais e de bacias, caso contrário, o risco será o de confirmar tendências históricas da sociedade brasileira de delegar as responsabilidades pela resolução de todas os problemas

⁹ Constituição Federal, 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”.

ao Orçamento Geral da União (OGU). Sabe-se que o Plano Nacional, à semelhança do OGU, não resolverá todos os problemas.

Em termos legais, a Resolução nº 05 do CNRH, de 10 de abril de 2000, com alterações posteriores, estabeleceu algumas diretrizes para a formação de comitês. Inicialmente, foi determinado que “os Comitês de Bacias Hidrográficas, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, serão instituídos, organizados e terão seu funcionamento em conformidade com disposto nos art. 37 a 40, da Lei nº 9433, de 1997, observados os critérios gerais estabelecidos nesta Resolução”.

Estes artigos da Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecem a área de atuação, competências, composição e formas de escolha de dirigentes dos comitês. Desta forma, buscou-se certa uniformidade nos comitês formados no âmbito federal e dos estados. A mesma resolução dispôs que os comitês de bacias cujo curso principal seja de domínio da União serão vinculados ao CNRH, portanto, com os demais vinculados aos respectivos conselhos estaduais.

A necessária compatibilização entre comitês de bacia e de sub-bacias foi prevista na Resolução nº 5 por meio do artigo 6º: “Os planos de recursos hídricos e as decisões tomadas por Comitês de Bacias Hidrográficas de sub-bacias deverão ser compatibilizadas com os planos e decisões referentes à respectiva bacia hidrográfica”. No parágrafo único deste artigo a resolução esclarece que essas compatibilizações são “definições sobre o regime das águas e os parâmetros quantitativos e qualitativos estabelecidos para o exutório da sub-bacia”.

Nas competências dos comitês de bacia e de sub-bacias, cabe destacar o que a Resolução nº 05 dispõe que os comitês das bacias mais abrangentes devem arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos relativos aos comitês de bacias de cursos de água tributários. Ao ser aprovado o plano de uma bacia devem ser respeitadas as diretrizes: ou do comitê de bacia de curso de água do qual é tributário, quando existente, ou dos Conselhos Estadual ou Nacional de Recursos Hídricos, conforme o colegiado que o instituir. Cabe também ao comitê a compatibilização dos planos de bacias hidrográficas de cursos de água de tributários, com o plano da bacia de sua jurisdição.

É importante notar que todas as observações apresentadas ressaltam fundamentos inerentes à Política Nacional de Recursos Hídricos e ao próprio SINGREH, com destaques para:

- (i) o princípio da subsidiariedade; e,
- (ii) o fortalecimento do conceito de federalismo, superando entraves derivados da falta de coordenação entre os diferentes domínios dos corpos hídricos e proporcionando políticas de efetiva descentralização.

A propósito, uma solução precária para os desafios inerentes a políticas de efetiva descentralização refere-se a concessões no sentido da “desconcentração” de processos

decisórios, quando decisões são regionalizadas sem que a autoridade e as responsabilidades deixem, em última instância, de remanescer em departamentos do poder central, configurando meros processos administrativos que podem incrementar as responsabilidades em âmbito regional, não oferecendo, contudo, espaço para a consolidação de real autonomia institucional.

O conceito de descentralização implica num processo mais avançado, mediante o qual são transferidas decisões a institutos independentes do núcleo central, ainda que sob condicionantes destinando-se poder e, em contrapartida, encargos e responsabilidades a autoridades locais que lhes são periféricas.

2.1.3.4. Desvios dos Conceitos e Fundamentos na Implementação do SINGREH

Tal como já registrado em estudos deste Plano Estadual de Recursos Hídricos, em parte, transcrito na sequência, pode-se afirmar que a moderna gestão dos recursos hídricos deve atuar em quatro diferentes esferas¹⁰:

- os instrumentos de Comando e Controle (C&C), próprios à operação centralizada pelo Estado e que, no âmbito do gerenciamento dos recursos hídricos, apresentam-se como ferramentas disciplinadoras, como a outorga de direito de uso da água e os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, pela via do licenciamento de atividades;
- a gestão social compartilhada, entre o Estado e os demais atores sociais, empregada no estabelecimento de objetivos e na definição de planos de intervenção – tais como os de bacias hidrográficas, cujas metas encontram-se refletidas no enquadramento dos corpos hídricos, indicando patamares para a qualidade das águas;
- os instrumentos econômicos de gestão, cuja natureza de indução descentralizada ao comportamento ambiental, via mecanismos de preços, e cujo requisito de efetiva adesão dos usuários de recursos hídricos ao aparato de gestão, implicam em arranjos institucionais (público-privados) com responsabilidades compartilhadas; e,
- os mecanismos de adesão voluntária, em geral, baseados na circunscrição de mercados, áreas de atuação e/ou fontes de recursos, pela via de certificações da qualidade de processos e formas de produção ambientalmente corretas, que caracterizam espaços decisórios mais próprios aos agentes privados.

Até muito recentemente (anos 1960, em países desenvolvidos, e anos 1990, nos países em desenvolvimento), a gestão do meio ambiente esteve restrita à primeira esfera de atuação, pela via de instrumentos de Comando e Controle. Gradativamente, o arsenal que compõe as demais 'famílias' de instrumentos vem sendo adotado, cabendo destacar o seu caráter complementar e não mutuamente excludente. A propósito, cumpre reconhecer que nenhum país, desenvolvido ou em desenvolvimento, tem explorado com plena propriedade os conceitos subjacentes ao rico arsenal de instrumentos de gestão que compõe as diferentes 'famílias' mencionadas.

¹⁰ PORTO, Mônica e LOBATO DA COSTA, Francisco J., Mecanismos Econômicos, Sociais e Ambientais de Gestão da Água, Revista REGA, Vol 1, nº 2, julho-dezembro de 2004.

Sobre a transposição dos Conceitos e Fundamentos para a Lei Nacional das Águas

São estas as ‘famílias’ de instrumentos que propiciam, em termos objetivos, o gerenciamento dos recursos hídricos, entendida como o conjunto de ações e atividades que ajustam mutuamente disponibilidades e demandas, proporcionam os padrões apropriados de qualidade hídrica para fins de usos múltiplos, previnem e mitigam eventos hidrológicos críticos, naturais ou decorrentes de uso inadequado, articulam a inserção da água como fator de desenvolvimento regional e promovem a integração do gerenciamento das águas com a gestão do meio ambiente, isso tudo mediante modelos institucionais descentralizados e que contemplem a participação dos usuários e das comunidades.

Portanto, no que concerne aos conceitos subjacentes ao SINGREH, verifica-se que o “regime” brasileiro define um processo decisório de responsabilidades compartilhadas, segundo um modelo institucional descentralizado e participativo (construção de consensos). O poder regulatório do Estado permanece e, de certa forma, é fortalecido, mediante a prerrogativa exclusiva de emissão de outorgas de direito e de fiscalização do uso de recursos hídricos (Comando e Controle). Aos comitês e respectivas agências de bacia hidrográfica são reservadas, principalmente, a definição de planos de intervenções e a aprovação de valores para a cobrança pelo uso da água (instrumentos econômicos de gestão), enquanto mecanismo de financiamento dos planos e sustentação do sistema de gerenciamento.

Constata-se, por conseguinte, que a legislação nacional abriga o leque de ‘famílias’ de instrumentos de gestão, à exceção dos mecanismos de adesão voluntária, sobre os quais o Estado não dispõe de influência direta e mandatária, exatamente pela natureza individualizada das decisões dos diversos usuários.

2.1.4. Debates sobre Estratégias Aplicadas na Implementação do SINGREH

Por fim, o terceiro conjunto de contribuições críticas busca avaliar a oportunidade de estratégias institucionais com ênfases e processos decisórios diferenciados daqueles que têm predominado na implementação do SINGREH.

2.1.4.1. Ajustes de Ênfase na Estratégia Institucional Adotada

Além dos entraves já mencionados, outro conjunto de dificuldades recorrentes na implementação do SINGREH, presente em boa parte dos sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, refere-se a problemas de ênfase na estratégia institucional adotada. Pode-se afirmar que alguns estados e, em certa medida, segmentos da própria União, centraram esforços na instalação de comitês de bacia, federais ou estaduais, na crença de que a participação de segmentos da sociedade civil organizada seria suficiente para assegurar a dinâmica e os resultados pretendidos. Posições assim – por vezes, de cunho voluntarista –, têm se mostrado inócuas, quando se questiona sobre avanços mensuráveis em termos de melhoria das águas e viabilização dos aportes financeiros reclamados para tanto.

O fato, é que inúmeras reuniões de câmaras técnicas e de comitês¹¹, sem pautas concretas, sem demandas organizadas por planos de bacia ancorados em fontes viáveis de financiamento, sem avanços na implementação de instrumentos de gerenciamento, resultam em frequentes faltas de quorum e no descrédito de agentes estratégicos, afastados em razão dos elevados “*custos de transação*” demandados para que melhorias sejam concretamente alcançadas em relação aos recursos hídricos. Há no país comitês que operam desde o final da década de 1980, contudo, sem viabilizar aportes significativos nas bacias hidrográficas onde atuam, salvo ações pontuais, programas de educação ambiental e outras pequenas medidas de cunho corretivo, sempre muito distantes das expectativas requeridas por quadros de comprometido das disponibilidades hídricas.

Em adição, é possível antever dificuldades na condução de debates sobre planos de bacias, na medida em que os universos e as referências que orientam os processos decisórios dos diferentes atores são bastante distintos: de um lado, preocupações dos usuários pagadores sobre como internalizar externalidades ambientais em seus custos de produção; de outro, expectativas de alguns dos segmentos da sociedade civil¹², notadamente de ONGs que militam na área ambiental, sobre metas e objetivos nem sempre associados às condições viáveis de financiamento, no montante e nos prazos requeridos.

Outra crítica que pode ser feita refere-se à prática recorrente na formação político-institucional brasileira de desconcentrar decisões, sem efetivamente descentralizá-las. Opera-se mediante instâncias regionalizadas, todavia, remanescendo os núcleos decisórios junto à União ou a governos estaduais, o que revela uma baixa compreensão do significado do princípio da subsidiariedade. Muitos dos passos locais só podem ser dados sob o aval de instâncias superiores, quando deveria ser possível avançar em soluções específicas, sempre que não fossem violados os fundamentos da Política e afetados os interesses de terceiros.

Ainda que sob um viés participativo, estratégias de desconcentração, em substituição à efetiva descentralização decisória, abrem espaços para que órgãos de instâncias superiores passem a circunscrever alternativas de equacionamento de problemas com características tipicamente locais, que deveriam ser implementadas nas “*pontas*” do Sistema. No caso dos recursos hídricos, um dos conceitos fundamentais do SINGREH refere-se à institucionalização de instâncias decisórias locais, com autonomia de atuação sempre que problemas possam ter solução na própria bacia hidrográfica em que atuam comitês e respectivas agências.

¹¹ Até o presente, foram realizadas mais de 266 reuniões de câmaras técnicas do CNRH, sendo lícito questionar sobre os resultados objetivos alcançados. Os conselhos, comitês e câmaras técnicas não devem ser vistos como fins em si mesmos, mas como arranjos institucionais que devem servir às negociações que respaldam a implementação de alternativas para o equacionamento dos problemas identificados em recursos hídricos.

¹² A representação da sociedade civil em conselhos e comitês é, em muitos casos, conferida por entidades técnicas e de ensino e/ou pesquisa, que atuam como mediadores das posições mencionadas.

Em termos práticos, as entidades federais que detêm responsabilidades quanto à implementação do SINGREH – nomeadamente, SRH e ANA – devem fomentar e aperfeiçoar mecanismos de articulação e cooperação com as unidades da federação (secretarias estaduais e órgãos gestores), fortalecendo diretrizes de efetiva descentralização e conferindo a necessária capilaridade ao Sistema de Gerenciamento.

Sob tal entendimento, será também fundamental promover formas de inserção real dos municípios nas estratégias de gestão, uma vez que variáveis decisivas encontram-se sob a sua competência (legislação de uso e ocupação do solo, titularidade de serviços de saneamento, intervenções em drenagem, disposição de resíduos sólidos, dentre outras).

Nesta mesma linha, insere-se a necessidade estratégica de maiores interações com os setores usuários. Com efeito, estudos realizados pela ANA, durante a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, constataram que os setores usuários das águas (geração de energia, saneamento, irrigação e outros), além de possuírem maior dimensão e densidade institucional do que a recente organização conferida ao campo dos recursos hídricos, principalmente em termos de arrecadação própria, respondem por cerca de 95% das inversões que afetam as disponibilidades hídricas, não obstante a competência da ANA e dos órgãos estaduais correspondentes em emitirem outorgas de direitos de uso da água.

Maior articulação entre o gerenciamento das águas e os serviços de saneamento, por exemplo, deve constituir objetivo estratégico, notadamente no que concerne às inversões destinadas ao tratamento de esgotos sanitários e à melhoria dos padrões de eficiência operacional em sistemas de abastecimento de água, nos quais persistem perdas físicas muito elevadas.

De fato, sem que o gerenciamento das águas (enquanto recurso natural) seja confundida com a regulação de setores usuários, mas sob as devidas articulações e coordenação regulatória com estes setores, deve sempre interessar à Política Nacional de Recursos Hídricos e ao SINGREH os padrões de eficiência na utilização do recurso água, seja em termos dos volumes captados e das perdas físicas em sistemas de distribuição, seja no grau de remoção das cargas poluidoras.

2.1.4.2. Processos Decisórios com Elevados “Custos de Transação” em Recursos Hídricos

Outra linha de investigação, sobre possíveis avanços na implementação do SINGREH, refere-se aos processos decisórios em recursos hídricos e seus respectivos “custos de transação”.

Na abordagem desse tema, constata-se que, segundo a própria da Lei nº 9.433/97, o gerenciamento das águas não deve ser empreendida isoladamente pelos órgãos públicos responsáveis pela emissão de outorgas, nem pelos conselhos de recursos hídricos, pelos

comitês ou pelas agências de bacias hidrográficas, mas sim, por um Sistema de Gerenciamento, o que pressupõe a noção do conjunto (sublinhou-se)¹³.

Assim, na perspectiva de estruturação institucional de Sistemas de Gerenciamento, várias alternativas se colocam para a condução de processos decisórios. Como metodologia de comparação, duas opções extremas, com características opostas, podem ser traçadas:

- (i) de um lado, os atores inseridos no Sistema de Gerenciamento devem ocupar todos os espaços institucionais, com iguais funções, todo o tempo; ou,
- (ii) deve-se estabelecer uma adequada divisão de trabalho, segundo habilitações e interesses específicos.

Obviamente ambas as alternativas são hipotéticas e os sistemas de gerenciamento efetivamente instalados resultarão de composições intermediárias entre os extremos traçados, segundo condicionantes específicos a cada processo de construção de arranjos institucionais. O que se pretende, portanto, com a presente avaliação, é o contraponto entre a tendência que atualmente predomina na implementação do SINGREH, aquela (i) de todos em todos os lugares e com iguais funções, todo o tempo, e a alternativa (ii) do estabelecimento de uma adequada divisão de trabalho, segundo habilitações e interesses específicos.

De pronto, cabe ressaltar que as competências e atribuições de órgãos públicos outorgantes, conselhos, comitês e agências são diferenciadas quando se consulta a Lei nº 9.433/97, bem como, as legislações estaduais correlatas. Genericamente, o poder de outorga é estatal e indelegável e, bem assim, o poder de polícia para fiscalização; conselhos definem políticas e diretrizes gerais, inclusive para a emissão de outorgas e cobrança pelo uso da água, além de arbitrar conflitos entre instâncias locais; comitês aprovam planos de bacia – nos quais devem ser definidas prioridades sinalizadas pela sociedade para as outorgas –, e determinam valores para a cobrança pelo uso da água; e, agências de bacia secretaram os comitês, elaboram propostas dos planos de bacia e empreendem estudos e projetos para a efetiva implementação de ações e intervenções em recursos hídricos.

Por seu turno, também os atores inseridos nos sistemas de gerenciamento possuem características e habilitações específicas, correspondentes às suas naturezas distintas: órgãos públicos da União, dos estados e dos municípios, representantes da sociedade civil e setores usuários das águas.

O principal problema que tem sido constatado na alternativa (i), de condução de processos decisórios com todos em todos os espaços institucionais e com iguais funções, todo o tempo, está na reprodução de debates similares e disputas nos espaços institucionais de conselhos, comitês, câmaras técnicas e conselhos de administração de agências de bacia

¹³ LOBATO DA COSTA, Francisco J., Nota Técnica 03, elaborada para a Fundação COPPETEC, em contrato com a AGEVAP, setembro/2006.

(notadamente quando compostos como “extratos” do respectivo comitê), descaracterizando o funcionamento articulado e complementar do conjunto que deveria compor o Sistema.

Com efeito, uma das principais críticas a respeito do atual processo de implementação do SINGREH refere-se aos elevados “custos de transação” que o Sistema apresenta, motivando questionamentos e investigações sobre a condução de seus processos decisórios. Para tanto, três questões-chave se colocam:

- como definir e assegurar o desejado “**Interesse Público**” no gerenciamento dos recursos hídricos?
- o que é **essência** e o que é **aparência** no gerenciamento das águas?
- qual a melhor estratégia para a condução de processos decisórios do SINGREH: **obter consensos** ou **explicitar conflitos**?

Sobre o “Interesse Público”¹⁴

No que concerne à definição do desejado “*Interesse Público*” em processos decisórios de recursos hídricos, duas vertentes extremas se colocam. De um lado, seria o “Interesse Público” definido a partir da perspectiva única de órgãos estatais, com responsabilidades sobre o meio ambiente e os recursos hídricos, presentes nos sistemas de gerenciamento?

No extremo oposto, seria o “*Interesse Público*” definido pelo vetor resultante de interesses particulares, de agentes públicos e privados?

Torna-se evidente que debates dessa natureza costumam derivar para viéses ideológicos. Na primeira vertente (Rosseau e Weber), o bem geral é dissociado de interesses particulares e pode ser **definido pelo Estado**, legitimado por sua neutralidade burocrática e representatividade política. De fato, não se vislumbra situação (ou país) na qual a presença do Estado seja simplesmente descartada.

Para muitos, sob a ótica de um Estado onipresente, essa alternativa parece suficiente para alcançar os objetivos pretendidos, mas a sua aplicação efetiva mostra deficiências, advindas do fato de que a qualidade dos recursos hídricos é resultante da atuação de múltiplos atores sociais – ou seja, é socialmente construída –, sendo o Estado apenas um dos atores envolvidos, por certo o mais importante, mas nem sempre o mais incisivo, o que torna bastante mais complexo ‘comandar’ todos os fatores envolvidos no alcance dos objetivos desejados.

Demais disso, não obstante a sua presença essencial, o domínio unilateral de órgãos públicos sobre o Sistema de Gerenciamento, a par de evidente descompasso com os

¹⁴ Idem.

fundamentos da Lei Nacional nº 9.433/97, implicaria na restrição dos instrumentos de gerenciamento à esfera do chamado Comando e Controle e na limitação da cobrança pelo uso da água como mais um imposto adicional, e não como um efetivo instrumento econômico de gestão.

Por seu turno, na outra perspectiva (Hobbes e Locke), de cunho liberal, não cabe ao Estado sufocar a dimensão dos interesses particulares, mas promover espaços para a sua interação, de modo que o *“Interesse Público”* **surja livremente a partir de processos de negociação**, o que evidentemente desconsidera assimetrias sociais e econômicas que desequilibram os pesos relativos dos diversos atores e interesses envolvidos. Portanto, nessa perspectiva, torna-se fundamental restringir as possibilidades de que segmentos hegemônicos monopolizem os processos decisórios, o que implica em pautar os processos de negociação por regras claras e estáveis, com garantia de representação equitativa de todos os atores e interesses relacionados ao gerenciamento dos recursos hídricos.

Em outras palavras, a regulação pública torna-se fundamental, entendida como uma instância o mais isenta possível, portanto, como órgão de Estado, equidistante do governo em mandato e, igualmente, dos concessionários operadores de sistemas e dos consumidores finais.

Frente aos extremos, portanto, parece mais interessante pensar em um modelo institucional capaz de engendrar, mediante o seu próprio processo decisório, salvaguardas (condições de contorno, mediações e limites) que atenuem os vieses mencionados.

Com efeito, se soluções *“administrativas”* tomadas unilateralmente pelo Estado – em geral via decretos de cima para baixo – não são as formas mais inteligentes de resolução de problemas complexos que afetam o gerenciamento de recursos hídricos, por outro lado, mecanismos de mercado, potencialmente interessantes no equacionamento negociado junto aos diversos atores sociais envolvidos, precisam ter suas resultantes cotejadas frente a interesses de terceiros e às perspectivas socioeconômicas e ambientais de mais longo prazo.

*Sobre a Essência ou a Aparência no Gerenciamento das Águas*¹⁵

O questionamento seguinte refere-se à identificação do foco que deve ser perseguido pelo gerenciamento dos recursos hídricos o modelo institucional em si ou o enfrentamento de problemas concretos?

Como já mencionado, os arranjos institucionais são meios, não fins em si mesmo, portanto, devem corresponder às características do problema que se quer enfrentar. Mais do que isso, é preciso que a dimensão dos problemas e os interesses sociais envolvidos sejam capazes de conjugar os recursos necessários, caso contrário, o sistema institucional representará ônus adicional ao Estado e, por consequência, à própria sociedade. Em outras

¹⁵ Idem.

palavras, em muitas bacias será dispensável e injustificada a criação de comitês e agências, que deveriam ser seletivamente instalados.

Sob essa abordagem, a Lei nº 9.433/97 constitui um meio para que sejam consubstanciados conceitos e operacionalizados instrumentos para o gerenciamento das águas, segundo as bases teóricas e aprendizados práticos desenvolvidos nas últimas décadas. Portanto, torna-se essencial, não somente a plena compreensão dos conceitos, já apresentados em termos das quatro 'famílias' de instrumentos, como também e principalmente, a sua efetiva aplicação.

Sob essa perspectiva, na medida em que as interferências físicas – diretas – nos corpos d'água são empreendidas pelos setores usuários, a articulação com estes atores assume importância estratégica. O espaço institucional conformado a partir de conselhos, comitês e agências de bacia, passa a ser relevante não em função de sua mera existência, mas como aquele que propicia uma articulação orgânica com os usuários, na direção de formas de gestão compartilhada que assegurem espaços para a sociedade civil, permitindo, como **essência**, avançar em relação aos limites do C&C, que são particularmente significativos em países com reduzida capacidade de fiscalização por parte do Estado.

Em outros termos, as **formas** assumidas pelo modelo institucional (conselho, comitê e agência de bacia), não devem ser confundidas com o **conteúdo** indispensável da gestão compartilhada, constituído por acordos socialmente consistentes, pautados pela contratualização de objetivos, com metas a alcançar, patamares de investimentos a viabilizar e prazos a cumprir.

Afastadas resistências prévias, nada impede que a referida contratualização de objetivos com os usuários, incentivados a se organizarem institucionalmente, seja acompanhada de transparência e publicidade das metas e investimentos contratados, além da abertura à vigilância social e à incorporação de interesses de terceiros.

*Buscar Consensos ou Explicitar Conflitos?*¹⁶

Na sequência, cabe indagar, sob a perspectiva dos que pagarão a conta, como os usuários postar-se-ão frente ao Sistema de Gerenciamento proposto, considerando o contexto atual do país, caracterizado por enorme resistência a novos tributos. Por certo, não se deve estranhar que o segmento industrial, por exemplo, mostre-se às vezes evasivo quanto a sentar à mesa, sob o estigma de poluidor, para debater sobre a conta que deverá pagar em favor da recuperação da qualidade ambiental, quando o principal problema de contaminação das águas do país são esgotos domésticos não tratados, em geral, sob a responsabilidade de concessionários públicos, estaduais ou municipais.

Nos conselhos, comitês e câmaras técnicas, a abordagem objetiva requerida por estas

¹⁶ Idem.

questões se dispersa em meandros, na **buscas de consensos** entre universos e visões de mundo bastante diferenciadas, compondo um quadro geral de impasses que dificultam avanços concretos dos investimentos requeridos pela problemática dos recursos hídricos.

Assim, considerando as distintas perspectivas e naturezas dos atores envolvidos, parece mais pragmático que os espaços institucionais de sistemas de gestão compartilhada contemplem mecanismos decisórios de **explicitação de conflitos** entre diferentes interesses particulares – sejam eles de estatais ou de agentes privados –, assegurando formas de arbitramento e resolução de tais conflitos, entre si, quando cotejados frente a terceiros ou a aspectos regionais e estratégicos mais amplos.

Essa alternativa de estratégia institucional conduz ao debate sobre a opção (ii) de estabelecer uma adequada divisão de trabalho, segundo habilitações e interesses específicos dos atores relacionados ao gerenciamento dos recursos hídricos, abordada na sequência.

*Processos decisórios pautados por uma adequada divisão de trabalho, segundo habilitações e interesses específicos*¹⁷

A identificação genérica das características e possíveis habilitações dos principais grupos de atores relacionados ao gerenciamento dos recursos hídricos permite observar que, internamente, o próprio Poder Público têm funções constitucionais e capacidades distintas nos níveis da **União**, dos **Estados** e dos **Municípios**. No âmbito de cada esfera de Poder, também são constatadas funções e responsabilidades diferenciadas, por exemplo, compete ao IBAMA licenciar empreendimentos de interesse do Ministério de Minas e Energia e a órgãos estaduais correlatos licenciar estações de tratamento de esgotos de concessionárias de saneamento.

Por seu turno, é preciso considerar o duplo papel exercido pelos municípios. De um lado, como Poder Público, as prefeituras podem exercer funções de regulação ambiental, inclusive com algumas atribuições de licenciamento e, com grande relevância, nas competências exclusivas de disciplinar o uso e a ocupação do solo. De outro, a atuação municipal caracteriza uso de recursos hídricos, sempre que outorgas sejam exigidas para intervenções em drenagem e na disposição de resíduos sólidos, além da titularidade que os municípios detêm sobre os serviços de saneamento básico, para os quais são, igualmente, necessárias outorgas de disponibilidade hídrica.

Também podem ser constatadas diferenças importantes entre as perspectivas, interesses e visões de mundo do segmento produtivo e de organizações não governamentais que militam na área do meio ambiente e dos recursos hídricos.

Para todos esses atores, é possível desenvolver apreciações e recomendações específicas

¹⁷ Idem.

a respeito de suas interlocuções preferenciais com o sistema de gerenciamento de recursos hídricos. A *Figura 2.1* resume as recomendações e as instâncias nas quais cada segmento genérico mencionado poderia oferecer a sua maior contribuição.

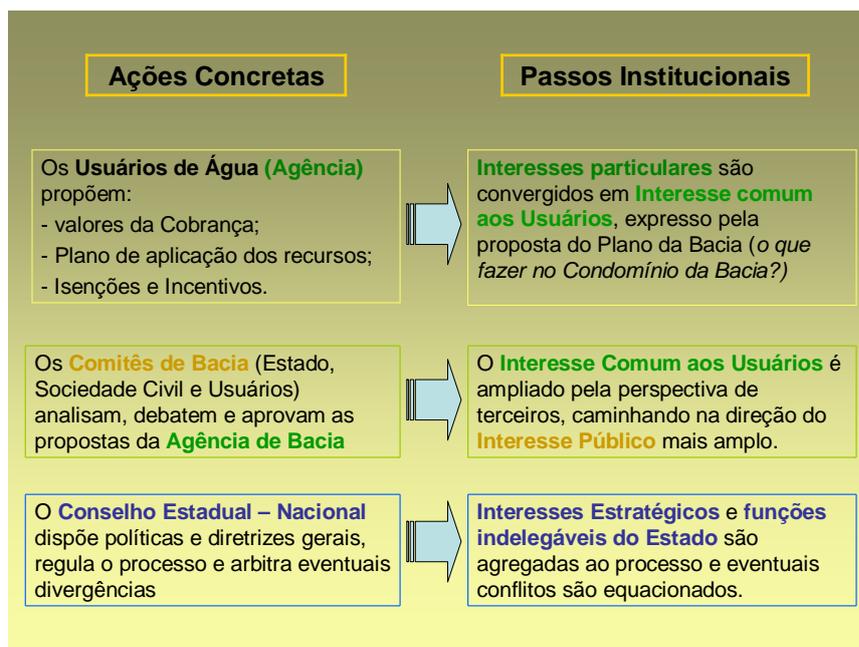
Figura 2.1 - Atores, Habilitações e Espaços Institucionais



Em suma, para assegurar processos decisórios que, não sendo conduzidos unilateralmente pelo Estado, evitem a prevalência de interesses particulares de usuários com expressivo poder econômico, é perfeitamente possível ouvir e incorporar as perspectivas e interesses dos demais segmentos da sociedade civil, todavia, **em instâncias e momentos distintos** do que se observa como a tendência predominante no país, aquela de (i) todos em todos os lugares, e com iguais funções, todo o tempo.

Assim, a *Figura 2.2* detalha os passos sucessivos dos processos decisórios que, sob a alternativa (ii), deveriam ser seguidos no contexto do Sistema de Gerenciamento essencialmente com vistas a reduzir os elevados “custos de transação” que têm sido constatados.

Figura 2.2 - Passos a seguir em Processos Decisórios do Gerenciamento de Recursos Hídricos



Pela sequência proposta, primeiramente busca-se alcançar a convergência de interesses entre os usuários, objetivo que pode ser alcançado na medida em que a interlocução se dará sob bases pragmáticas pautadas pela capacidade de pagamento e pela proposição de prioridades para os investimentos. Os usuários devem ser, literalmente, instados a explicitar seus interesses e intenções relacionadas às disponibilidades hídricas. Busca-se, dessa forma, explicitar eventuais conflitos entre a soma dos interesses particulares¹⁸ dos usuários, com o “Interesse Público” mais amplo, que deve incorporar outras preocupações, notadamente com a proteção do meio ambiente e com populações de baixa renda, no mais das vezes, socialmente excluídas.

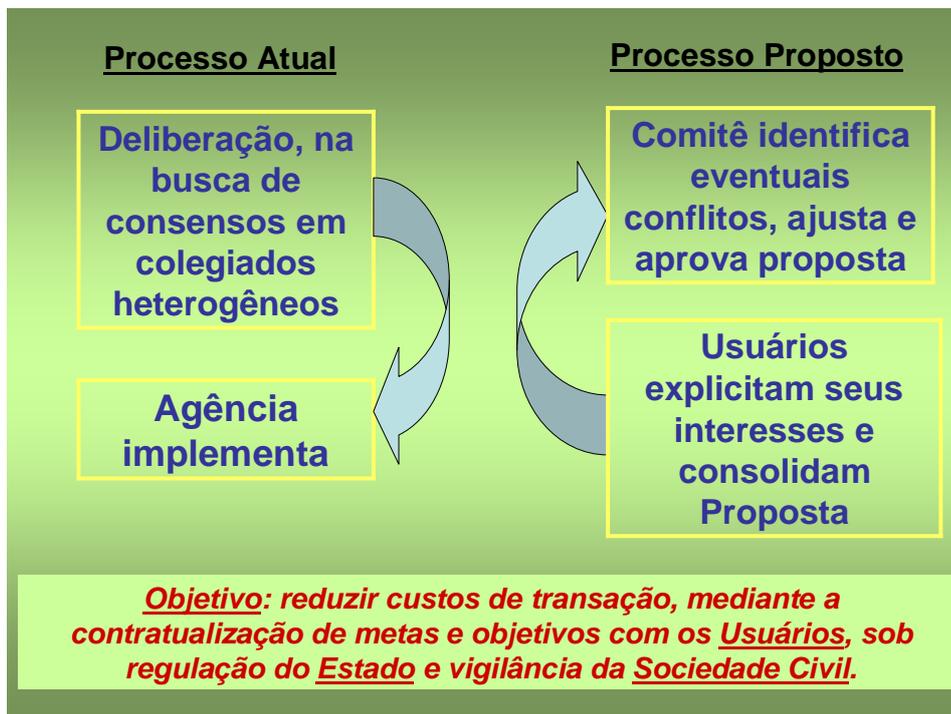
Tendo os interesses particulares dos usuários explicitados, caso se confirme a suposição de que sua resultante se afaste do desejado “*Interesse Público*” – por exemplo, mediante metas de qualidade ambiental e valores de cobrança muito aquém das expectativas –, caberá à sociedade civil e ao Poder Público a contraposição a tais desvios, desde que ambos estes segmentos somados detenham maioria nos comitês, responsáveis finais pela aprovação das propostas iniciais do plano da bacia e dos valores para a cobrança pelo uso da água. Cria-se, assim, uma tensão dinâmica (dialética) entre comitês (regulação) e respectivas agências (execução).

Na hipótese de persistirem impasses entre os eventuais conflitos explicitados entre comitês e agências, caberá a intervenção mediadora do Conselho Superior do Sistema de Gerenciamento (Conselhos Nacional ou estaduais de recursos hídricos), constituído enquanto esfera maior de disposição de diretrizes, arbitramento de conflitos e condução política do processo.

Portanto, contando com uma discreta prevalência dos usuários, as principais atribuições previstas para as agências de bacia, seriam: a proposição inicial de preços unitários para a cobrança pelo uso da água, com valores distintos para diferentes custos de oportunidade; e, a proposta também inicial dos investimentos do plano da bacia hidrográfica, incluindo a definição de objetivos, prioridades e metas de qualidade ambiental, com os respectivos rateios de custos e prazos de execução.

¹⁸ Sublinhou-se a expressão interesses particulares, na medida em que não são exclusivamente privados, pois também devem contemplar concessionários estatais de serviços de saneamento, energia, municípios e outros usuários públicos. Um concessionário de porte do setor saneamento caracteriza-se, muito mais, como um usuário de recursos hídricos, com evidentes interesses comerciais, do que um defensor da indispensável regulação ambiental requerida para a gestão das águas.

Figura 2.3 - Inversão na Ordem dos Processos Decisórios



Isto significa fincar a base fundamental do gerenciamento sobre interesses materiais explicitados pelos próprios usuários. Em termos dos processos decisórios verificados no conjunto do Sistema de Gerenciamento, constata-se uma inversão da ordem que predomina no país, conforme demonstra a *Figura 2.3*, já apresentada.

Novamente, cumpre ressaltar que ambas as opções descritas – (i) e (ii) – são hipotéticas e os sistemas de gerenciamento efetivamente instalados devem conformar alternativas intermediárias entre os extremos traçados, segundo condicionantes específicos a cada bacia hidrográfica e de acordo com os pesos políticos, sociais e econômicos dos atores envolvidos em cada processo de construção de arranjos institucionais.

2.2. Rebatimentos dos Problemas Gerais do SINGREH em Minas Gerais

Uma vez identificados e estabelecidos os problemas e deficiências que afetam o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), verifica-se, de pronto, que estes se encontram presentes no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/MG).

2.2.1. Problemas Operacionais

No que se refere aos Problemas Operacionais que afetam o Estado de Minas Gerais, dois se apresentam como principais:

- A inconsistência de dados (amplamente apontada no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no qual constam balanços entre demandas e

disponibilidades de recursos hídricos, sendo possível constatar uma relativa dispersão de dados e informações), gerando assim rebatimentos negativos sobre os instrumentos de gerenciamento (questão esta também pormenorizadamente discriminada no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no qual constam avaliações, recomendações e indicações preliminares de novas alternativas a respeito dos instrumentos de gerenciamento de recursos hídricos).

Tais lacunas em dados sobre demandas e divergências sobre disponibilidades hídricas resultam, por exemplo, em um grau inadequado de incerteza na emissão de outorgas; elevados níveis de imprecisão em metas de enquadramento dos corpos hídricos (sem possibilidades de que avanços pontuais e progressivos na melhoria da qualidade da água apresentem rebatimentos em todos os indicadores estabelecidos para as classes de usos preponderantes); questionamentos a respeito dos critérios de Outorga pelo Direito de Uso da Água, hoje aplicados em Minas Gerais, notadamente a disponibilidade hídrica de 30% da $Q_{7,10}$, a mais restritiva do país; em aprimoramentos no instrumento de Cobrança pelo Uso da Água, visto como um dos mecanismos econômicos de indução descentralizada ao uso racional de recursos hídricos (sabe-se que o processo da Cobrança já foi devidamente aprovado e iniciado em águas sob o domínio de Minas Gerais, nas bacias dos rios das Velhas, Araguari e Piracicaba - Jaguari, com os primeiros boletos emitidos recentemente, em março de 2010), dentre outros.

- O aumento significativo de demandas que passaram a recair sobre o IGAM, cujo quadro técnico, de inquestionável capacitação técnica, pode ainda ser aprimorado para o enfrentamento dos problemas que assolam o gerenciamento de recursos hídricos.

Especificamente no que tange ao IGAM, dada a sua importância fundamental como órgão estadual gestor de recursos hídricos, recomenda-se que sejam realizados estudos especializados para o seu planejamento institucional estratégico, considerando os estudos dessa natureza já contratados no passado (porém não implementados), bem como, aplicando metodologias inovadoras, nas quais a abordagem de seu organograma e quadro de pessoal seja resultante da identificação de ações e atividades, casadas com a agenda e priorização de problemas próprios às águas que drenam o território mineiro, portanto, de modo conceitualmente coerente com as avaliações pretendidas para o SEGRH/MG.

Por fim, não obstante os grandes avanços institucionais que o IGAM alcançou nos últimos anos, sempre há espaço para avanços na governabilidade sobre o gerenciamento dos recursos hídricos, ou seja, para deter o controle efetivo e consistente sobre a definição de objetivos e metas, seguidas pelo acompanhamento de indicadores, de modo a assegurar que resultados concretos sejam realmente obtidos, mediante o aprimoramento e a adequação de mecanismos de gerenciamento já instalados, como também, mediante a implementação de alternativas adicionais, ainda não existentes.

2.2.2. Problemas Estruturais

Em relação aos problemas estruturais que rebatem em Minas Gerais, merecem destaque os seguintes:

- (a) Descasamento da Lei nº 13.199/99 com a estrutura jurídico-administrativa do Aparelho de Estado Brasileiro (tal qual ocorre em relação à Lei nº 9.433/97), como por exemplo, a natureza do instrumento da cobrança – descentralizada na sua forma de concepção e totalmente centralizada na sua implementação.
- Quando se questiona se o “*problema de concepção descentralizada e de implementação centralizada é problema destas leis ou se decorre de outros instrumentos legais*”, torna-se óbvio que a legislação de recursos hídricos é mais moderna do que a estrutura do aparelho do Estado brasileiro. Daí os mencionados descompassos entre as intenções, quer sejam do SINGREH, quer sejam do SEGRH/MG, e as respostas possíveis e reais da máquina estatal brasileira.
- (b) Cultura burocrática estatal: uma Agência de Bacia, a título de exemplo, deveria ser descentralizada e eficiente, mas é submetida a controles burocráticos desnecessários, fato este que gera, além de ineficiência, aumento de gastos desnecessários.
- A título de referência, foi imposta à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), entidade constituída para o exercício das funções de Secretaria Executiva do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), a realização de concurso público para a contratação de três funcionários, mesmo se tratando a entidade de uma organização civil de direito privado. Este fato encerra um exemplo típico de custos administrativos evitáveis.

Cumpram-se enfatizar que se encontra em debate, no Estado de Minas Gerais, a natureza jurídica das Agências de Bacia, sendo importante que o Estado e, em especial, o IGAM, analisem as alternativas passíveis de serem acolhidas para uma interlocução positiva como a ANA, a qual tem manifestado interesse na alternativa *Consórcio Público*.

Acerca da constituição da Agência no formato *Consórcio Público*, tema já abarcado amplamente no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, onde se encontram resumidas as possíveis vantagens e os problemas potenciais desta alternativa para a Agência da Bacia do Rio Doce e de outras bacias federais compartilhadas com o Estado de Minas Gerais, tem-se a acrescentar que agências no formato de entidades públicas apresentam maiores custos administrativos e burocráticos, por consequência, menores são os rendimentos dos recursos arrecadados via cobrança. Em outras palavras, boa parte dos usuários pagadores advindos do setor privado terá restrições à adoção de Agências como figuras públicas, ou seja, menor disposição a pagar.

Isto posto, as duas principais vantagens para a adoção de entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos/econômicos, como Agência de Bacia, são: (i) maior proximidade entre figura institucional e o conceito econômico da cobrança como instrumento de indução para que os usuários internalizem, em suas matrizes de custos de produção, as externalidades ambientais geradas por impactos em recursos hídricos; e, (ii) maior confiança, portanto, maior disposição a pagar dos usuários para com entidades às quais se encontram associados, ao invés de pagamento da cobrança

como tributo para o caixa geral do Estado, tal qual ocorre em agências instituídas como figuras públicas.

Apenas como complemento, em termos econômicos, a disposição a pagar reflete o grau de confiança e proximidade (como fator subjetivo) entre o pagador e o receptor.

Assim, reitera esta consultoria que sejam engendrados esforços no sentido de se conferir maior flexibilidade e atratividade dos arranjos institucionais, compensadas mediante maiores preços unitários da cobrança pelo uso da água, ao invés de optar-se por arranjos estatais mais centralizados, que só seriam palatáveis aos usuários mediante menores valores da Cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Em suma, quanto mais atrativos e flexibilizados forem os arranjos institucionais do SEGRH/MG, em especial das agências de bacias, maiores tendem a ser as arrecadações via Cobrança pelo Uso da Água, sem rígidas restrições e descarte definitivo à outra opção, de agências constituídas como Consórcio Público, a depender de decisões próprias ao Governo do Estado de Minas Gerais e ao seu órgão gestor de recursos hídricos – o IGAM.

A propósito desse tema, importa registrar, ainda que de forma perfunctória, que permanece controversa a questão pertinente à definição da personalidade jurídica das Agências de Água (ou Agências de Bacias) e o respectivo papel destas enquanto Secretarias Executivas dos Comitês de Bacias Hidrográficas - quer de rios de domínio da União, quer de rios de domínio dos estados.

Não obstante tal observação, cumpre aqui mencionar que o Estado de Minas Gerais, mediante o Decreto Estadual nº 41.578, de 8 de março de 2001, regulamentou a Lei Estadual nº 13.199/1999, com destaque para os arts. 33 a 39, incisos e parágrafos, c/c arts. 46 a 49, incisos e parágrafos, ao dispor relativamente ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/MG, que este é integrado, dentre outros, pelas Agências de Bacias Hidrográficas e as entidades a elas equiparadas – unidades executivas descentralizadas (art. 2º, inc. V).

Por esse decreto também restou regulamentado que o IGAM pode firmar contratos de gestão com as agências de bacia hidrográfica ou unidades executivas a elas equiparadas, desde que aprovados pelos respectivos comitês de bacias hidrográficas com o objetivo de descentralizar, fiscalizar e controlar as atividades relacionadas com o gerenciamento de recursos hídricos (art. 22).

Dessa forma, antes mesmo que a Lei Federal nº 9.433/1997 tivesse previsto o instrumento do contrato de gestão - fato que só veio a ocorrer com a edição da Lei Federal nº 10.881 de 9 de junho de 2004 (arts. 1º ao 4º, incisos e parágrafos) - a legislação estadual de Minas Gerais já cogitava do processo substitutivo em foco, respaldado em contrato de gestão, como instrumento adequado para tal, como visto nas citações legais e regulamentares já transcritas.

Assim, o IGAM encontrou na AGB-PEIXE VIVO (pessoa jurídica de direito privado instituída na modalidade de associação civil sem fins econômicos) fórmula jurídico-legal para torná-la instituição de apoio aos Comitês de Bacias Hidrográficas dos rios de dominialidade do Estado, equiparando-a uma Agência de Bacia.

Em que pese a presença da AGB PEIXE VIVO, no quadro de apoio técnico aos Comitês de Bacias Hidrográficas em Minas Gerais, conotar constante avanço, haja vista novos atos deliberativos subscritos pelo CERH, cabe registrar que, no plano fático, sempre surgem novas demandas quando conceitos que constam da legislação são traduzidos em termos práticos, com detalhes e frentes de trabalho por vezes não previstas.

- (c) Dupla dominialidade da água: Minas Gerais encontra-se na posição de nascente de muitas das principais bacias federais (Bacia de São Francisco, Bacia do Doce, do Paraná, dentre outras), sendo necessário que se promova efetiva articulação entre as esferas estatal e federal; e,
- (d) Problemas relacionados à qualidade da água e ao controle de cheias: estas questões mantêm relação direta com o uso e ocupação do solo, remetendo-as à esfera de competência municipal, verificando-se, no plano fático, ausência de articulação entre os Municípios os Estados e a União. De se ressaltar que a maioria dos planos de bacias identifica problemas comuns relacionados a áreas de elevada densidade urbana e industrial, tendo, por consequência, rebatimentos em termos de ações do Plano Estadual.

2.2.3. Problemas Estratégicos

O Sistema para tomada de decisão tem gerado elevados custos de transação: dia a dia são constituídos comitês em todos os lugares sem que haja planos e sistemas de tomada de decisões, pelo contrário: reuniões dispersas, descoordenadas, inseridas num contexto de disputa de espaços – *“todos em todos os lugares discutindo tudo ao mesmo tempo”*, sem haver divisão de trabalho entre os comitês, as agências e os conselhos, bem como, sem respeitar o perfil dos atores envolvidos face aos temas abordados.

No Estado de Minas faz-se relevante, também, a constatação de que há rios de âmbito federal que drenam o território mineiro, como por exemplo, o rio São Francisco, o rio Paraíba do Sul, o rio Doce, dentre outros. Ocorre que em todas estas bacias há comitês de domínio estadual, restando questionar acerca da divisão de trabalhos entres os comitês federais e os estaduais, mais do que isso, sendo *mister* retomar a discussão acerca dos *“Comitês de Integração”*, principalmente no que se refere à legitimação das deliberações por estes tomadas.

3. Análise Geral do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG) – Metodologia APEX

3.1. Introdução

As interfaces da sociedade com o gerenciamento das águas são, *latu sensu*, inerentes ao nosso viver. Na amplitude do ciclo das águas, as interferências possíveis de nosso cotidiano sobre sua quantidade e a qualidade se ampliam em atitudes por vezes despercebidas. Os princípios descentralizado e participativo do gerenciamento das águas são essenciais e estratégicos, mas absolutamente novos em nossa cultura.

Em dezembro de 2009, a COP 15, Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada em Copenhage, Dinamarca, apesar das veementes críticas sobre seu fracasso, por alguns setores, firmou avanço nas posições mundiais acerca da questão ambiental, reduzindo a dicotomia entre capital e “ambientalismo” e ampliando a percepção do meio ambiente como questão chave na economia mundial. Dentre os poucos itens do Acordo de Copenhage, figura o alerta sobre o clima: a temperatura da terra não poderá subir mais que 2°C.

É fundamental compreender essas discussões na linha do tempo. Em 2005, apenas quatro anos antes da COP 15, havia argumentação firmemente contrária às mudanças do clima, no momento que se debatia mais uma tentativa de assinatura do Protocolo de Kyoto, proposto em 1992. Na complexidade crescente de nossa sociedade, o esforço empreendido na construção de um conceito ou do consenso que resultou na Declaração de Copenhage é gigantesco. Ainda assim, o tempo que se leva para assimilá-lo não é desprezível. Mudanças culturais não se dão em saltos.

No Brasil, desde a sua “descoberta”, enraizou-se a cultura da fartura dos recursos naturais. A exuberância das matas e dos rios sempre fez crer em sua inesgotabilidade. Apenas em 1997, a Lei nº 9.433 veio firmar o conceito da finitude e da vulnerabilidade da água, antes encarada, desde a formação das crianças nas escolas, como bem natural infinito e renovável.

O Decreto nº 24.643, o Código das Águas, data de 10 de julho de 1934. Veio, à época, permitir ao poder público “controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas”, conforme enuncia em seus considerandos. Alguns de seus princípios e artigos foram revogados apenas na Constituição Federal de 1988. Destaque para a dominialidade das águas que, pelo Código, era dada também aos proprietários das terras onde ela nascesse. Sabe-se, pela prática do convívio no meio rural, que a percepção da propriedade particular sobre água ainda resiste em muitos locais do país, inclusive em Minas Gerais.

O Código das Águas, ao longo de seu texto, explicita as responsabilidades individuais sobre as águas na preservação de sua quantidade e qualidade. Por razões que em grande escala

remetem às nossas relações com o meio que nos cerca, o Código das Águas não foi seguido na maioria de suas determinações. Provavelmente pelos mesmos motivos não foi dado valor ao Código Florestal, cuja primeira edição, o Decreto nº 23.793, antecedeu em meses o Código das Águas, tendo sido promulgado em 23 de janeiro de 1934. Em seus artigos 1º e 2º, o Código Florestal considera as florestas existentes como bens de interesse comum a todos os habitantes, reconhecidas como de utilidade das “terras que revestem”. Na classificação que apresenta, o primeiro Código Florestal enquadra como florestas protetoras aquelas que conservam o regime das águas e evitam a erosão das terras.

Ao longo dos respectivos textos, os dois códigos relacionam cuidados e obrigações que foram amplamente negligenciados na ocupação do território nacional. O Código Florestal de 1934 foi revogado em 1965, pelo Novo Código Florestal, a Lei nº 4.771 que, por seu turno, apresenta novas obrigações também descumpridas total ou parcialmente, como a preservação de áreas consideradas como preservação permanente, as APPs, e a averbação das reservas legais.

As atuais condições de qualidade e quantidade em que se oferecem os rios são consequência, em grande termo, das modificações que imprimimos ao meio e do nosso modo de vida. Neste momento, a reversão e a prevenção de condições desfavoráveis exigem também a revisão de paradigmas.

É fundamental considerar que a quantidade e a qualidade das águas estão visceralmente ligadas à cultura e ao modo de viver brasileiros. Embora hoje em condição significativamente mais reconhecida do que há 16 anos, quando de seus primeiros passos em Minas (a primeira versão da Política Estadual de Recursos Hídricos foi instituída em 1994 pela Lei nº 11.504 e a SEMAD foi criada em 06 de setembro de 1995, pela Lei nº 11.903), a eficiência do gerenciamento das águas e da gestão ambiental não depende exclusivamente dos esforços deste Sistema que ora se avalia, mas diz respeito a profundas mudanças culturais e de atitude.

Para efeito da elaboração deste capítulo, as avaliações estarão centradas nas disponibilidades hídricas, considerando, basicamente, seus usos, sua quantidade e qualidade.

3.1.1. Noções Gerais

No que concerne às questões institucionais relacionadas ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais, cabe ressaltar a ênfase centrada em cinco aspectos:

1. Integração entre os órgãos de gerenciamento de recursos hídricos e gestão de meio ambiente de Minas Gerais e da União;
2. Integração entre os gestores das políticas públicas setoriais do Estado e da União e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH);
3. Definição de metas para os integrantes do SEGRH;

4. Articulações entre o sistema de gestão ambiental do Estado (COPAM, URCs, SUPRAMs) e o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e,
5. Viabilização de usos múltiplos das disponibilidades hídricas e de sistemas de infraestrutura hidráulica, existentes e/ou a planejar e construir.

Sob tal abordagem, os novos modelos e alternativas institucionais devem analisar variáveis advindas da base jurídico-legal e institucional vigente, notadamente nas legislações que constituíram os Sistemas Estadual e Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. É importante, ainda, considerar o aspecto cultural da sociedade, analisando as proposições sob a ótica da evolução da percepção sobre o gerenciamento das águas.

Postas tais observações, para que soluções sejam viabilizadas de modo pragmático e consistente, a formulação de propostas ao SEGRH/MG deve considerar as interações entre os elementos que apresentam interfaces sobre os usos das águas, aqui relacionados e discutidos sob o aspecto específico da Política de Recursos Hídricos.

O presente capítulo, portanto, pretende dar subsídios à tomada de decisões àqueles de direito, no âmbito do gerenciamento das águas.

3.2. Aplicação dos Conceitos Estabelecidos pela Metodologia APEX

Com vistas ao estabelecimento de uma metodologia apropriada à complexidade deste subsídio à formulação institucional, foram identificados estudos conduzidos pela Comunidade Europeia, no âmbito do *Water 21 Project*, que resultaram na denominada Metodologia APEX.

A sigla APEX sintetiza as três etapas de investigação metodológica que dão suporte à avaliação e definição de políticas públicas nas áreas do meio ambiente e dos recursos hídricos, sendo perfeitamente aplicáveis, de modo ampliado, à interface entre desenvolvimento regional e gerenciamento de recursos hídricos, tal como demandado pelos estudos do Estado de Minas Gerais.

3.2.1. Os Processos de Formulação de Políticas Públicas

O primeiro estágio de investigação busca caracterizar o processo de formulação das políticas públicas para a gerenciamento de recursos hídricos, em suas interfaces com desenvolvimento regional e o meio ambiente, a partir do conhecimento dos aspectos relacionados. Em uma referência mnemônica, trata-se dos cinco “As”, com investigações sobre:

- ARENAS = espaços institucionais para as efetivas tomadas de decisão;
- ATORES = participantes relevantes em processos decisórios;
- AIMS (tradução: objetivo) = a definição de intenções e metas de políticas públicas;
- AÇÕES = a tradução prática de intenções de políticas públicas; e,
- AVALIAÇÕES = relacionada à identificação de resultados reais e efetivos.

3.2.1.1. As ARENAS de Processos Decisórios Relacionados ao Gerenciamento de Recursos Hídricos

No que tange às ARENAS de processos decisórios relacionados ao gerenciamento de recursos hídricos, o principal questionamento a ser respondido é aonde são estabelecidas as decisões efetivas sobre o gerenciamento de recursos hídricos.

De início, toma-se como cerne do tema em foco a Política Estadual de Recursos Hídricos, criada pela Lei nº 13.199/99. Ali é também criado e disciplinado o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH) que tem, dentre outros, o objetivo de coordenar o gerenciamento integrado e descentralizado das águas. Em seu artigo 33, a lei relaciona os integrantes do SEGRH:

- I - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- II - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG;
- III - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM;
- IV - os comitês de bacia hidrográfica;
- V - os órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- VI - as agências de bacias hidrográficas.

Dentre estes integrantes, as decisões efetivas estão relacionadas às competências da SEMAD, do CERH/MG, do IGAM e dos Comitês de Bacias Hidrográficas, considerados aqui como ARENAS. O sistema de licenciamento ambiental, também sob a gestão da SEMAD, tem interfaces com os recursos hídricos do momento em que delibera intervenções sobre estes, seja em forma das atividades licenciadas nos empreendimentos, seja nas condicionantes definidas nos processos ambientais. Para efeito da construção desta análise, também serão considerados como ARENAS o Conselho de Política Ambiental (COPAM) e as Unidades Regionais Colegiadas (URCs), atualmente em número de 10, distribuídas nas respectivas regiões definidas no Estado.

Some-se a estas ARENAS a Agência Nacional de Águas (ANA). Tendo em vista a dupla dominialidade dos cursos de água definida na Constituição Nacional (1988) e a relevância dos cursos de água de domínio da União em Minas Gerais, a ANA torna-se ARENA essencial nesta análise.

Também em condição relevante está a geração hidrelétrica no Estado e suas intrínsecas relações com usos da água e vazões dos cursos de água com barramentos. O Operador Nacional do Sistema Elétrico (NOS) deve compor o rol das ARENAS.

O Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO) tem, após ajustes legais, desempenhado papel relevante no gerenciamento das águas do Estado. As decisões acerca do uso dos recursos disponibilizados percorrem instâncias diversas na estrutura institucional de meio ambiente de Minas Gerais. O FHIDRO se soma às ARENAS nesta análise.

Finalmente, sabe-se que mesmo em regiões cuja economia está centrada na agropecuária, as taxas de urbanização são altas. O crescimento da frota automobilística, as melhorias nas vias de rodagem e a oferta dos serviços nos centros urbanos contribuem com as altas taxas de urbanização. O adensamento populacional nas cidades acaba por concentrar agravantes para a qualidade e quantidade dos recursos hídricos. O zoneamento e a ocupação do solo urbano são merecedores de detalhada legislação. Destaque para o Estatuto das Cidades que apresenta, dentre seus instrumentos, o Plano Diretor. Dadas às estreitas interfaces com os recursos hídricos e o caráter participativo dos Planos, estes devem integrar as ARENAS.

Uma vez definido o conjunto de ARENAS, são apresentados a seguir detalhes sobre cada uma delas.

- *O Sistema Ambiental*

A Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD) é responsável pelo planejamento, execução, controle e avaliação das ações setoriais a cargo do Estado relativas à proteção e à defesa do meio ambiente, ao gerenciamento dos recursos hídricos e à articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais para o desenvolvimento sustentável.

A SEMAD tem a finalidade de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à proteção e à defesa do meio ambiente, ao gerenciamento dos recursos hídricos e à articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais (Lei Delegada nº 125/2007). À SEMAD integram por subordinação o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e por vinculação o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). As SUPRAMs compõem a sua estrutura orgânica, bem como as Unidades Regionais Colegiadas (URCs).

Compete ainda à SEMAD coordenar a formulação, a execução e a avaliação das atividades administrativas, financeiras, contábeis, de recursos humanos, planejamento, modernização e informação das instituições que compõem o Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA (Lei Delegada nº 125/2007). Integram o SISEMA, além da própria Secretaria e seus órgãos vinculados e subordinados, os Comitês de Bacia e as Agências de Bacias.

A SEMAD concentra, portanto, toda a estrutura ambiental do Estado, à exceção das funções exercidas pela Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi criado em 28 de abril de 1987 pelo Decreto nº 26.961, à época com a sigla CERHi. Em 1995, é reformulado pelo Decreto nº 37.191, de 28 de agosto. O caráter fortemente governamental daquele instituído em 1987 ganha na reformulação os contornos descentralizados e participativos da política de gestão de águas mineira. Nos primeiros anos de funcionamento efetivo – mormente a partir de 1998 -, o CERH demonstrou descompasso com os movimentos da sociedade voltados para a formação dos CBHs. A divisão do Estado em Unidades Estaduais de

Planejamento e Gestão (UPGRHs), mesmo que adotada na prática da instituição dos Comitês desde 1999, foi aprovada em definitivo pelo CERH apenas em 2002, através da Deliberação Normativa – DN nº 06. A Deliberação que normatizou a formação dos Comitês, quando aprovada, encontrou 12 CBHs já instalados, aprovados pelo próprio Conselho. Desde de 2002, o CERH contabiliza 205 Deliberações e 33 Deliberações Normativas publicas.

O Conselho de Política Ambiental (COPAM) tem suas origens na Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC), de 1972, ali criado como Comissão de Política Ambiental de Minas Gerais, ligado à Secretaria de Ciência e Tecnologia. Em de 29 de abril de 1977, através do Decreto nº 118.466, o Governador de Minas Gerais constituiu oficialmente o COPAM.

Em 2007, cumprindo uma política de descentralização, foram criadas pelo Decreto nº 44.667/07 as Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAMs), com a finalidade de planejar, supervisionar, orientar e executar as atividades relativas à política estadual de proteção do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos, formuladas e desenvolvidas pela SEMAD, dentro de suas áreas de abrangência territorial.

Hoje o Estado conta com 9 SUPRAMs, distribuídas pelo território mineiro em cidades polo e abrangendo regiões definidas. Com sistema interligado, os processos relativos ao sistema ambiental, como licenciamentos e outorgas de uso de água, podem ser protocolados em qualquer SUPRAM do Estado e serão analisados naquela em cuja área de abrangência o empreendimento estiver localizado. As SUPRAMs estão equipadas e estruturadas de modo a analisar e emitir pareceres sobre todos os processos de licenciamento, independente do porte e potencial poluidor do empreendimento e de outorgas de uso da água.

Os processos analisados pelas SUPRAMs são remetidos para apreciação das Unidades Regionais Colegiadas (URCs). De acordo com o Decreto nº 44.667/2007, que dispõe sobre a organização do COPAM, as Unidades Regionais Colegiadas são unidades deliberativas e normativas, encarregadas de analisar e compatibilizar, no âmbito de sua atuação territorial, planos, projetos e atividades de proteção ambiental com a legislação aplicável e propor, sob a orientação do Plenário do COPAM e da Câmara Normativa e Recursal (CNR), as políticas de conservação e preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável.

Dentre as competências das URCs, estão a decisão sobre pedidos de concessão de licença ambiental em sua área de atuação e a respectiva definição da incidência da compensação ambiental. Elas devem atuar de forma articulada com os comitês de bacias hidrográficas, observando, especialmente, a compatibilidade das ações previstas nos instrumentos de planejamento da qualidade ambiental com os planos diretores de recursos hídricos de bacias hidrográficas.

As SUPRAMs têm facilitado o acesso da população ao Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) e as URCs abriram a participação de representações setoriais por todo o Estado, em relevante atuação nos processos de licenciamento.

Os estudos ambientais desenvolvidos para obtenção das licenças ambientais abordam aspectos dos meios físico, biótico e antrópico das áreas de influência do empreendimento, que são diagnosticados e prognosticados, considerando as hipóteses de implantação ou não do empreendimento. Os recursos hídricos se destacam como aspecto relevante, quando são avaliados sob a perspectiva de impactos sobre eles, seja por efluentes, por captação, ou por demais alterações de quantidade ou qualidade resultantes de processos nas áreas de entorno (assoreamento, desflorestamento ou reflorestamento).

Os impactos são avaliados e relacionados a medidas de mitigação ou compensação definidas em programas específicos, quando considerados negativos.

Conforme definido na Lei nº 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental deverão apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação, através da compensação ambiental.

Em Minas, o Decreto nº 45.175, de 17 de setembro de 2009, estabelece a metodologia de gradação de impactos ambientais e os procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental. O Decreto remete às URCs a definição da incidência da compensação, enquanto sua fixação e aplicação são definidas pela Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas do Conselho Estadual de Política Ambiental (CPB-COPAM).

Outro instrumento do processo de licenciamento ambiental que apresenta interface com os recursos hídricos é a compensação florestal, devida pelos empreendimentos que façam supressão de vegetação nativa ou intervenção em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Em seu conjunto, o sistema de licenciamento ambiental pode exercer influências diretas ou indiretas sobre a quantidade e a qualidade das águas.

- O FHIDRO

O Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO) foi criado pela Lei nº 13.194, na mesma data da Lei nº 13.199: dia 29 de janeiro de 1999.

Em 2005, o artigo 18 da Lei nº 15.910 revoga a Lei nº 13.194, dando novo formato ao FHIDRO.

Em termos de seus objetivos, a Lei nº 15.910/2005 manteve-se fiel ao princípio básico de dar suporte financeiro a programas e projetos que promovam a racionalização e

melhoria dos recursos hídricos do Estado. De modo geral, pode-se afirmar que a nova edição do FHIDRO promovida pela Lei nº 15.910/2005 trouxe o Fundo para mais próximo do gerenciamento das águas. Há pontos importantes que corroboram essa afirmativa, como a definição das instituições que têm acesso ao Fundo, explicitando, por exemplo, as agências de bacia ou entidades a elas equiparadas, as organizações não governamentais e as instituições de ensino e pesquisa.

Mas a diferença mais significativa recai sobre a inclusão de financiamentos não reembolsáveis, possibilidade que não havia na Lei nº 13.194/99. Tal condição deixava o Fundo distante da realidade do gerenciamento das águas no Estado, com poucos Comitês organizados e estruturados e, em condição pior, as agências de bacia.

A Lei nº 15.910/2005 define a SEMAD como órgão gestor e agente executor do FHIDRO, cabendo ao IGAM a secretaria executiva. O Bando de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) é o agente financeiro. A deliberação sobre a política geral do FHIDRO, e respectivas deliberações sobre política de aplicação de recursos e fixação de diretrizes e prioridades, é atribuída ao seu Grupo Coordenador, formado por três representantes do CERH, um representante do BDMG e por oito representantes do governo de Minas, dentre as secretarias que relaciona. Dessas, a SEMAD tem a presidência e acento para os três órgãos vinculados: IGAM, FEAM e IEF

Pela Lei nº 15.910/2005, os financiamentos não reembolsáveis devem ser aprovados pelo respectivo Comitê de Bacia ou, na sua ausência, pelo CERH, após parecer da agência de bacia ou do IGAM.

- *Geração Hidrelétrica*

Sabe-se da importância da geração hidrelétrica no Brasil, bem como do potencial ainda não explorado. O setor, cuja relevância já era ressaltada com ênfase no Código das Águas, exerce fortes influências sobre a disponibilidade das águas, tanto na possibilidade do controle das vazões efluentes dos barramentos como, mesmo que em menor escala, nas perdas por evaporação propiciadas pelo regime lântico dos reservatórios.

O Sistema Interligado Nacional (SIN) é formado por empresas das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e parte da região Norte. É um sistema hidrotérmico de grande porte, com forte predominância de usinas hidrelétricas e com múltiplos proprietários. Pelo tamanho e características, pode ser considerado único em âmbito mundial (ANEEL, 2010).

As atividades de coordenação e controle da operação da geração e da transmissão de energia elétrica são executadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, mediante autorização do Poder Concedente, fiscalizado e regulado pela ANEEL. O ONS foi criado em 26 de agosto de 1998.

A operação centralizada do Sistema Interligado Nacional está fundamentada na interdependência operativa entre as usinas hidrelétricas e termoeletricas, na interconexão dos sistemas elétricos e na integração dos recursos de geração e transmissão para atender o mercado. Como os aproveitamentos hidrelétricos são construídos conforme as características dos rios, há diversas condições onde a operação de uma determinada usina depende das vazões liberadas a montante por outras usinas, que podem ser de outras empresas, ao mesmo tempo em que sua operação afeta as usinas a jusante, de forma análoga (ANEEL, 2010).

Tal condição, contudo, exerce fortes influências nos demais usos, como navegação (hidrovias), turismo, saneamento e irrigação. Também sofre influência de outros usos, seja da água, seja das terras do entorno, como a eutrofização dos reservatórios.

- *Planos Diretores de Municípios*

O vertiginoso crescimento da urbanização brasileira deu-se a partir da década de 1950, quando apenas 31% da população viviam nas cidades. Até a década de 1970, o Brasil era um país rural. Em 2000, 81% da população já viviam nas cidades.

Quadro 3.1 - Evolução da Taxa de Urbanização entre os anos de 1940 e 2000

Anos	Urbana	Rural	Total	Tx Urb
1940	12.880.182	28.356.133	41.236.315	31,24%
1950	18.782.891	33.161.506	51.944.397	36,16%
1960	31.303.034	38.767.423	70.070.457	44,67%
1970	52.084.984	41.054.053	93.139.037	55,92%
1980	80.436.409	38.566.297	119.002.706	67,59%
1991	110.990.990	35.834.485	146.825.475	75,59%
1996	123.076.831	33.993.332	157.070.163	78,36%
2000	137.961.825	31.837.344	169.799.170	81,25%

FONTE: IBGE, 2010.

As concentrações urbanas produzem significativos impactos sobre as águas, seja em sua alocação – com as fortes e crescentes demandas nos centros urbanos - seja nas alterações de qualidade, profundamente afetada pela concentração de efluentes domésticos e industriais e pelas deficiências nos sistemas de drenagem urbana. As cidades têm, ainda, produzido alterações no regime de escoamento superficial e recargas subterrâneas, resultados das extensas áreas impermeabilizadas.

De modo análogo à legislação ambiental e de recursos hídricos, a Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, foi profundamente negligenciada, especialmente no que diz respeito à ocupação de terrenos alagadiços, sujeitos a inundações ou com declividade igual ou superior a 30%, aspectos que dizem respeito ao regime das águas e/ou à sua qualidade.

A gestão urbana representa, portanto, aspecto estratégico no gerenciamento das águas.

O Capítulo II da Constituição Federal – Da Política Urbana, nos artigos 182 e 183, estabelece os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. Oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processo de planejamento e gestão urbana e territorial e garantir a realização do direito à cidade.

Balizado pelos princípios estabelecidos no Estatuto das Cidades, o Plano Diretor está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

O Plano deve ser, em conformidade com o Estatuto, desenvolvido de forma participativa e aprovado pela Câmara Municipal.

Os Planos Municipais, pela relação direta com o gerenciamento das águas, devem ser considerados arenas importantes, desde a sua formulação.

3.2.1.2. Os ATORES Relevantes em Processos Decisórios

Explicitados os espaços institucionais para a definição de políticas públicas, as ARENAS, este item refere-se à identificação dos principais ATORES relevantes em processos decisórios. Em alguns casos, como nas instituições do poder público, os atores repetem as arenas, que ocupam os dois espaços na metodologia.

Neste tópico é apresentada uma listagem dos ATORES, com a menção geral de suas principais funções e papéis exercidos no gerenciamento de recursos hídricos que interferem em alternativas traçadas para o Estado de Minas Gerais.

É oportuno aqui citar informações do Volume 1 deste Plano - Identificação e Insumos de Políticas, Programas e Projetos de Setores Usuários de Recursos Hídricos, onde se investiga e relaciona os setores intervenientes no gerenciamento de recursos hídricos e reporta resultados de pesquisas de dados secundários e de entrevistas com representantes chave dos setores e/ou instituições considerados relevantes no gerenciamento das águas. Ali estão detalhados os aspectos de interface dos setores de saneamento, agropecuário, mineração e indústria. As informações sobre atores aqui apresentadas podem ser complementadas por aquelas ou vice versa.

Assim, cabe registrar:

- *A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)*

A SEMAD encontra-se razoavelmente descentralizada, através das SUPRAMs, hoje em número de nove, distribuídas em cidades polo do Estado. Além de seus próprios funcionários, a Secretaria tem relações diretas com um público considerável: os

membros de Comitês das bacias dos rios de domínio do Estado, das URCs, do CERH e da Câmara Normativa e Recursal (CNR do COPAM).

- *O Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA)*

O SISEMA foi instituído pelo artigo 7º da Lei Delegada nº 125/2007 (modificado pelo artigo 21 da Lei nº 18.365/2009), com a finalidade de harmonizar as medidas dos sistemas nacionais de meio ambiente e de gerenciamento de recursos hídricos criados, respectivamente, pelas Leis nº 6.938/81 e nº 9.433/97. A forma de harmonização dá-se por meio da articulação coordenada dos órgãos e entidades que integram o SISEMA, quais sejam:

- I - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD;*
- II - o Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM;*
- III - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH;*
- IV - a Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM;*
- V - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM;*
- VI - o Instituto Estadual de Florestas - IEF;*
- VII - os núcleos de gestão ambiental das secretarias de Estado integrantes do COPAM;*
- VIII - a Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais;*
- IX - os comitês de bacias hidrográficas;*
- X - as agências de bacias hidrográficas.*

Sob a articulação da SEMAD, o SISEMA concentra os mais relevantes ATORES da área de recursos hídricos de Minas Gerais. Estes ATORES, por sua vez, são integrados por uma considerável diversidade de pessoas, oriundas dos mais diversos meios.

É importante, neste momento, realçar o tempo recente em que as questões ambientais têm ocupado espaço relevante nas agendas mundial e locais. Pode-se dizer que a grande maioria desse grupo de pessoas que compõem o corpo desses ATORES milita a relativamente pouco tempo na questão ambiental. Recorde-se que a SEMAD tem 15 anos. Exceção para o IEF, criado pela Lei nº 2.606, de 05 de janeiro de 1962, antes até do Novo Código Florestal – Lei nº 4.771, de 1965.

A descentralização e a ampliação – por exemplo, com a criação dos CBHs, das URCs e das SUPRAMs - do sistema ambiental propiciou a entrada de um número importante de pessoas em condição de decisão, seja como funcionários públicos, como membros dos CBHs ou das URCs.

Sabe-se que as SUPRAMs são compostas por número significativo de funcionários com poucos anos no mercado e têm grande renovação de profissionais, muito procurados

pela iniciativa privada. Já os CBHs e as URCs apresentam faixa etária mais diversificada, pois seus membros, enquanto representantes dos diversos segmentos da sociedade, precisam ser indicados pelas suas respectivas instituições, que por sua vez disputam a cadeira. Espera-se, como se comprova na prática, que sejam profissionais com alguma trajetória consolidada, que os façam merecedores das vagas.

Trata-se de um sistema novo abordando um tema com enfoque também novo. A pouca idade, a descentralização e a heterogeneidade do SISEMA produzem resultados sobre os quais recaem uma diversidade de análises. Acrescente-se que o cenário mundial é muito favorável às discussões na área ambiental, tida como de suma importância nos planos de sobrevivência e expansão de qualquer área da economia.

Em uma análise otimista, tal conjunto de características propicia um caminho de sólido amadurecimento, traduzido em processos eficientes de gestão ambiental. Por outro lado, é preciso paciência e colaboração pró-ativa de todos, não apenas dos próprios ATORES, mas da sociedade.

Dentre os ATORES integrantes do SISEMA, na Política de Recursos Hídricos merecem destaque o IGAM, o CERH e os CBHs, em função de suas competências e atividades específicas.

- *O Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM)*

A partir de 1997, através da Lei nº 12.584, o Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (DRH) passa se chamar Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e tem suas competências adaptadas às funções de órgão gestor das águas no Estado.

O DRH, por sua vez, correspondia ao antigo Departamento de Água e Energia (DAE/MG), que teve seu nome alterado para DRH pela Lei nº 9.528, de 1987. Já àquela data, o DRH respondia pelo gerenciamento, fiscalização e controle do uso dos recursos hídricos de Minas Gerais, bem como na programação de estudos que subsidiassem a elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos. Dentre as suas competências, estavam a proposição das bases gerais da política de recursos hídricos e a secretaria executiva do CERHi, criado em 1987 (àquela época escrito com “i” ao final). O DRH era ligado à Secretaria de Ciência e Tecnologia. Assim como o antigo DRH, o IGAM é a autoridade outorgante no Estado.

O Decreto nº 44.814/2008 regulamenta o IGAM, firmando-lhe o objetivo de executar a política estadual de recursos hídricos e de meio ambiente formuladas pela SEMAD, pelo CERH e pelo COPAM. O Decreto confere ao IGAM competências decisivas à sua participação efetiva na implementação dos instrumentos de gerenciamento, destacadamente a emissão de outorgas. O incentivo e apoio técnico à criação, implantação e funcionamento de Comitês e Agências de Bacias Hidrográficas é também de sua competência.

- *Os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs)*

Como a avaliação dos Comitês foi apresentada no *Capítulo 4* deste Relatório, para esta etapa é importante apenas realçar sua importância dentre os ATORES. Aspecto relevante é a complexidade do funcionamento e, especialmente, a sua composição heterogênea.

Minas Gerais conta atualmente com praticamente todos os Comitês de bacias de rios de domínio do Estado instalados. Embora apresentem traços peculiares em seu histórico de formação e funcionamento, como a presença de fortes lideranças por Comitê (muitas das vezes o afastamento dessa liderança acaba por esvaziar a agenda do Comitê), os estágios relativos à atividades e organização são os mais variados. Os avanços sobre a implementação dos instrumentos de gerenciamento ainda são tímidos nos Comitês.

- *O Setor Agropecuário*

Tem-se a agricultura como maior usuário de águas no Planeta. Em Minas Gerais, segundo o relatório de outorgas do IGAM (até 31/12/2008), o setor tinha outorgadas vazões equivalentes a 63% daquelas em captações superficiais e 37% em captações subterrâneas.

Está em tramitação no Congresso o Projeto de Lei nº 6.381/2005 – a Lei da Irrigação. O PL sugere a instituição de instrumentos como os Planos de Irrigação, o Sistema Nacional de Informações sobre Irrigação e o Conselho Nacional da Irrigação, dentre outros. Em seu conjunto, o PL propiciará a organização e desenvolvimento de um dos mais expressivos segmentos de usuários de água.

A aprovação do Projeto de Lei e a consequente implementação do Conselho representaram a inserção de ATORES relevantes no gerenciamento das águas.

Além das captações, aspecto de extrema relevância é o papel do setor agropecuário no escoamento das águas pluviais. A somatória das atividades dos produtores rurais interfere diretamente na qualidade e quantidade das águas, positiva ou negativamente.

Em Minas, a política agropecuária é capitaneada pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), que tem por finalidade planejar, promover, organizar, dirigir, coordenar, executar, disciplinar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas ao fomento e ao desenvolvimento do agronegócio, nele incluídas a agricultura familiar e as atividades agrossilvopastoris, e ao aproveitamento dos recursos naturais renováveis, ao desenvolvimento sustentável do meio rural e à gestão de qualidade, transporte, armazenamento, comercialização e distribuição de produtos (SEAPA, 2010).

Estão vinculadas à SEAPA a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER); a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG); o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA); e, a Fundação Rural Mineira (RURALMINAS).

Esse significativo conjunto de instituições propicia à SEAPA expressiva capilaridade no Estado, com relações ampliadas com produtores rurais em diversas frentes, como na assistência técnica fornecida através dos escritórios regionais da EMATER, através das exigências sanitárias do IMA, das pesquisas e soluções da EPAMIG ou das ações de mecanização agrícola da RURALMINAS. Em todas as ações da SEAPA há interface direta com os recursos hídricos, fazendo dela e respectivas vinculadas importantes ATORES.

Dentre as muitas interfaces e ações intervenientes sobre a gestão das águas pelas instituições vinculadas à SEAPA, cabe destaque as iniciativas da RURALMINAS, em parceria com o IGAM e a Universidade Federal de Viçosa (UFV), na elaboração e aperfeiçoamento do Atlas Digital das Águas de Minas, uma ferramenta interativa de apoio ao gerenciamento das águas superficiais, com modelos de regionalização de vazões e dados de vazão para diversos cursos de água do Estado.

Ainda no setor agropecuário, duas instituições desempenham papel relevante na gestão: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG) e Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG). A primeira é uma entidade sindical filiada à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), organizada em 12 Pplos Regionais e com mais de 500 Sindicatos (FETAEMG, 2010). Tem em sua missão a implantação do desenvolvimento rural sustentável. A segunda representa os produtores rurais mineiros, com a participação de cerca de 400 sindicatos filiados, que congregam mais de 400 mil pequenos, médios e grandes produtores (FAEMG, 2010).

- *A Agência Nacional de Águas (ANA)*

Dada à dominialidade dos recursos hídricos definida na Constituição Federal de 1988, a ANA tem função relevante no Estado, estratégico em termos geográficos, cabeceira que é dos mais importantes rios do Sudeste brasileiro. Além de órgão outorgante de corpos hídricos de domínio federal, a ANA tem presença marcante no apoio aos Comitês de bacias de rios de domínio da União, como o CBH Doce, CBH São Francisco, CEIVAP e o Piracicaba, Capivari e Jundiá, este, em particular, de grande interesse para o abastecimento doméstico em cidades paulistas, inclusive a capital.

- *A Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU)*

Ligada ao Ministério do Meio Ambiente, assim como a ANA, a SRHU exerce o papel de secretaria executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Foi a responsável pela elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, organizado com base nas doze Unidades Regionais de Recursos Hídricos (conforme Divisão Hidrográfica Nacional), dentre as quais Atlântico Sudeste, Atlântico Leste, São Francisco e Paraná abordam o território mineiro. A SRHU coordena o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

- *ATORES da Indústria*

Sabe-se que, no crescente avanço das discussões ambientais, a indústria tem buscado se adaptar às novas exigências da sociedade, rebatidas no mercado. Conforme

abordado no *Volume 1*, o setor tem empreendido esforços nas respostas às sucessivas normas e especificações ambientais.

No mesmo volume, é mencionado o papel relevante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), como porta voz e/ou articuladora da participação do setor – que congrega empresas dos mais variados portes, desde as maiores usuárias de água até aquelas inseridas na malha urbana e clientes das concessionárias.

Desta forma, para efeito da construção dos itens desta metodologia, a FIEMG será considerada o Ator representante do setor. Oportuno acrescentar que há diversos representantes do setor industrial nos Conselhos – CERH e COPAM e nos Comitês.

- *ATORES do Setor de Mineração*

Assim como o setor das indústrias, as mineradoras têm a sua própria instituição que lhes represente os interesses. Embora com sede em Brasília e amplitude nacional, o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) tem em Minas Gerais base sólida.

Sem perda da consistência dessa construção metodológica, o IBRAM será aqui tratado com o Ator chave, representando o conjunto de mineradores do Estado.

- *ATORES do setor de Saneamento*

O abastecimento público em Minas tem como principal ator a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), atendendo 63,4% da população mineira. Os demais 16,6% são abastecidos pelos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE's) e Departamentos Municipais de Água.

Estes serviços autônomos têm a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) como representante. É uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em 1984, e reúne cerca de 2 mil municípios brasileiros que administram de forma direta e pública os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, resíduos sólidos e controle de vetores. A associação é voluntária.

As instituições do setor de saneamento integram o rol dos usuários cuja finalidade é priorizada pela Política de Recursos Hídricos: o uso humano. A COPASA e os SAAEs, diretamente ou através da ASSEMAE, têm ampla participação nos Conselhos e Comitês de Minas.

- *Entidades Ambientalistas*

A Resolução SEMAD nº 696/2008 instituiu, a partir de janeiro de 2008, o Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas (CEEA). Para efeito da resolução, são consideradas entidades ambientalistas as “associações e fundações sem fins lucrativos que tenham como objeto principal em seu estatuto a defesa e a proteção do meio ambiente, comprovada por intermédio de suas atividades” (art. 2º). O mesmo artigo, em

seu parágrafo único, relaciona aquelas não passíveis de cadastramento, como os clubes de serviço, associações de classe, organizações partidárias e outras.

De modo a avaliar os pedidos de cadastramento, foi criada, na mesma Resolução, a Comissão de Avaliação do CEEA, coordenada por um representante da SEMAD e integrada por representantes de duas entidades cadastradas e indicadas pelo Fórum de ONGs.

Às entidades cadastradas no CEEA fica assegurada a participação nos processos eletivos de entidades integrantes do SISEMA, incluindo o Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH, Comitês de Bacias e Conselhos de Unidades de Conservação, e nos editais e convites relativos a projetos que contribuam para a conservação e reabilitação dos biomas cerrado e mata atlântica e para o tratamento, reutilização ou destinação ambientalmente correta de resíduos sólidos no Estado de Minas Gerais (arts. 6º e 7º da Resolução SEMAD nº 696/2008).

Segundo dados da página na *internet* da SEMAD, são 134 entidades cadastradas (maio, 2010), distribuídas em nove regionais do COPAM.

Sobre o Fórum de ONGs Ambientalistas do Estado de Minas Gerais, é um grupo de discussão, sem personalidade jurídica, coordenado por um Colegiado eleito e gerenciado por uma ONG também eleita dentre as participantes. O Fórum de ONGs mantém discussões frequentes em grupos virtuais e se encontra periodicamente, quando são produzidos e disponibilizados relatórios.

As entidades ambientalistas têm, portanto, seu espaço organizado no âmbito da SEMAD e do SISEMA. A atuação do Fórum de ONGs busca unificar o discurso do setor nas diversas reuniões onde participam as entidades: URCs, COPAM, CBHs, CERH.

- *O Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)*

Conforme mencionado, o ONS é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), sob a fiscalização e regulação da ANEEL, conforme a Lei nº 9.648/98, que o criou. O ONS é constituído por membros associados e participantes. São membros associados os agentes de geração com usinas despachadas de forma centralizada, os agentes de transmissão, os agentes de distribuição integrantes do SIN, além de agentes importadores e exportadores e consumidores livres com ativos conectados a Rede Básica (ONS, 2010).

São membros participantes o Poder Concedente por meio do Ministério da Minas e Energia, os Conselhos de Consumidores, geradores não despachados centralizadamente e pequenos distribuidores (abaixo de 500 GWh/ano) (ONS, 2010).

Ao contrário da FIEMG, o ONS não ocupa cadeira nos CBHs, URCs e Conselhos. Em Minas Gerais, dentre os seus associados, a CEMIG está presente no CERH, no COPAM e em vários Comitês de Bacia.

- *Instituições de Ensino e Pesquisa*

Devem integrar a relação de ATORES as instituições de ensino e pesquisa, que detêm elevado potencial de contribuição técnico-científica, podendo agregar maior consistência a alternativas dispostas pelos estudos realizados. Cabe salientar a participação de instituições como a Universidade Federal de Lavras (UFLA) na elaboração do ZEE/MG e da Universidade Federal de Viçosa no Atlas Digital das Águas de Minas. Diversas instituições de ensino e pesquisa ocupam acentos nos diversos órgãos deliberativos de meio ambiente no Estado.

- *Os Órgãos Gestores de Recursos Hídricos dos Estados Vizinhos*

A condição geográfica de Minas Gerais impõe responsabilidades com os estados vizinhos. Os principais rios do Sudeste brasileiro nascem em território mineiro e definem as grandes bacias hidrográficas do Estado. Dos oito comitês dos rios de domínio de União atualmente instalados no Brasil, em seis Minas tem participação expressiva, quais sejam: CBH São Francisco, CBH Doce, CBH Paranaíba, CBH Grande, CBH Paraíba do Sul e CBH Piracicaba, Jundiá e Capivari.

Diante disso, torna-se conveniente ao bom gerenciamento das águas desses rios a inclusão dos órgãos gestores dos estados vizinhos, com quem se compartilha a composição daqueles Comitês. São eles:

Instituto de Gestão das Águas e Clima (INGÁ), autarquia da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) e órgão gestor das águas do Estado da Bahia; o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), órgão executor das políticas estaduais de meio ambiente no Espírito Santo; o Instituto Estadual do Ambiente (INEA¹⁹), no Rio de Janeiro; o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), órgão gestor dos recursos hídricos do Estado de São Paulo, o qual se encontra vinculado à Secretaria de Estado de Saneamento e Energia, mantendo relações junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, particularmente junto à Superintendência de Recursos Hídricos; a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), por meio da Superintendência de Recursos Hídricos (SURH), no Mato Grosso do Sul; a Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), em Goiás, com competência para formular, coordenar,

¹⁹ O Governo do Estado do Rio de Janeiro criou através da Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) com a missão de proteger, conservar e recuperar o meio ambiente para promover o desenvolvimento sustentável. O novo instituto, instalado em 12 de janeiro de 2009, unifica e amplia a ação dos três órgãos ambientais vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA): a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA), a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF). Uma das muitas novidades do INEA é a sua atuação descentralizada por meio de suas nove Superintendências Regionais correspondentes às regiões hidrográficas do Estado, integrando assim a gestão ambiental e a de recursos hídricos. As Superintendências regionais terão autonomia, inclusive, para expedir licenças ambientais para atividades de pequeno porte.

articular e executar a política estadual de gestão e proteção dos recursos ambientais e de gerenciamento dos recursos hídricos.

3.2.1.3. A Definição dos OBJETIVOS (AIMS) Relativos às Políticas Públicas em Estudo

O terceiro tópico relativo aos “As” da metodologia APEX refere-se à definição dos objetivos concernentes às políticas públicas sob estudo, no caso do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas, relacionados com:

- a otimização das disponibilidades hídricas existentes, vistas sobre uma perspectiva integrada e abrangente de toda a região;
- a superação de disputas e conflitos próprios e/ou entre as UPGRHs envolvidas ou, também, frente a estados vizinhos com os quais Minas Gerais compartilha bacias hidrográficas, tanto em relação ao quadro atual de aproveitamento dos recursos hídricos, quanto às novas alternativas investigadas pelos estudos em questão; e,
- a viabilização de usos múltiplos das disponibilidades hídricas e de sistemas de infraestrutura hidráulica, existentes e/ou a planejar e construir, pautada pelo compartilhamento de benefícios e custos das novas alocações das águas, de modo a propiciar acordos que gerem ganhos compartilhados, ou seja, “jogos de ganha-ganha”.

Os objetivos aqui apresentados devem ser alcançados na evolução temporal do presente Plano, ou seja, as ações são construídas na linha do tempo. Otimizar as disponibilidades hídricas não se restringe à mera alocação de água ou avaliação de critérios de outorga; é antecedida por ações amplas sobre o ciclo das águas, considerado desde o momento que a água das chuvas toca o solo. Amplia-se, assim, a capilaridade da gestão, abrindo e justificando a inclusão das ARENAS e a participação dos ATORES aqui relacionados.

Sobre a viabilização dos usos múltiplos, a acumulação de água em reservatórios através da construção de barramentos e a consequente regularização das vazões de jusante são instrumentos importantes no gerenciamento dos recursos hídricos, muitas das vezes solução para o desenvolvimento de regiões. A condição de cabeceira de importantes rios brasileiros impõe ao Estado necessárias discussões com estados vizinhos, especialmente sobre acumulações.

O tardio despertar da sociedade para a importância da gestão compartilhada das águas impõe urgências nas tomadas de decisão. Mas é *mister*, nesse momento, que se avalie com precisão a demanda por informações, conhecimento e maturidade para decisões.

De forma a ampliar a compreensão dos objetivos, é oportuno abordar alguns instrumentos efetivos do gerenciamento dos recursos hídricos: a outorga pelo uso da água e o enquadramento dos cursos de água em classes.

- *Instrumentos Legais: Outorga e Enquadramento*

Dentre os instrumentos legais do SEGRH, as decisões efetivas para o gerenciamento de recursos hídricos estão relacionadas a: 1. concessão de outorgas de direito de uso da água; e 2. enquadramento dos cursos de água em classes, segundo seus usos

preponderantes. O primeiro formaliza a alocação das disponibilidades hídricas, enquanto o segundo busca assegurar padrões de qualidade, viabilizando usos e diminuindo custos de combate à poluição das águas.

- *Outorga pelo Uso da Água*

Sobre as outorgas, no quadro de alocação das disponibilidades hídricas, em termos técnicos e jurídicos, predominam as abordagens relativas às perspectivas locais de disponibilidades.

Sendo a emissão da outorga um ato indelegável do poder público, os processos ficam restritos aos órgãos de gerenciamento dos recursos hídricos: no território mineiro o IGAM, para águas de domínio do Estado, e a ANA, quando aquelas sob o domínio da União.

A fixação do limite outorgável em 30% da $Q_{7,10}$ ainda vigente no Estado é apresentada na Portaria nº 30/1993, que também determina a organização e manutenção de um cadastro técnico de domínio público, com informações sobre estudos hidrogeológicos e obras de captação de águas subterrâneas, outorgados pelo Estado, sistema até hoje falho. Ressalte-se que tal Portaria antecede a primeira edição da Política de Recursos Hídricos do Estado, a Lei nº 11.504, de 1994.

Atualmente, a emissão de outorgas em Minas Gerais é ordenada pela Portaria IGAM nº 10/1998, que altera a Portaria nº 30/1993. O limite outorgável é mantido, mas abrem-se as intervenções e definições descentralizadas previstas na Política de Recursos Hídricos. Um dos aspectos é quanto a critérios considerados para usos de pouca expressão ou insignificantes, que deverão ser definidos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos. O uso da $Q_{7,10}$ pelo IGAM fica condicionado às proposições do Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos Diretores de Recursos Hídricos de cada Bacia Hidrográfica:

Art. 8º. Determinar à Diretoria de Controle das Águas, que proponha as vazões de referência a serem utilizadas, para cálculo das disponibilidades hídricas em cada local de interesse, de acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos e com os Planos Diretores de Recursos Hídricos de cada Bacia Hidrográfica.

§ 1º - Até que se estabeleçam as diversas vazões de referência na Bacia Hidrográfica, será adotada a $Q_{7,10}$ (vazão mínima de sete dias de duração e dez anos de recorrência), para cada Bacia.

Resta inferir os motivos que levam o Estado e demais instituições do SISEMA, aqui consideradas no rol das ARENAS e ATORES elencados, a permanecer com a $Q_{7,10}$ como vazão de referência, tida como conservadora.

Um desses motivos está relacionado com o desconhecimento do universo dos usuários. O IGAM tem empreendido esforços nesse sentido. Dois, em especial: a Campanha de Regularização do Uso dos Recursos Hídricos de Minas Gerais e a contratação de consultorias para cadastramento de usuários.

A Campanha de Regularização aconteceu entre setembro de 2007 e julho de 2009 e registrou cerca de 370 mil usuários. Se comparado ao número de outorgas vigentes - abaixo de 10 mil -, este número reflete o desconhecimento do universo de usuários. A capilaridade da Campanha deu-se por ampla divulgação na mídia e pelo estabelecimento de parcerias com cerca de 40 instituições como os CBHs, Polícia Militar Ambiental, FAEMG, FETAEMG, etc. A fragilidade das bases de informações exposta pela campanha é um condição cuja reversão deve ser abordada com ênfase.

Ademais, o IGAM tem aberto concorrências públicas para serviços de cadastramento de usuários em UPGRHs e para trabalhos de avaliação de disponibilidades e demandas no Estado. Estas ações têm por base, dentre outras fontes, os resultados da Campanha de Regularização e o cadastro de outorgas concedidas.

Outra razão para a permanência da $Q_{7,10}$ está na dificuldade operacional dos Comitês, cujo funcionamento foi o objeto da avaliação do *Capítulo 4*. A elaboração dos Planos Diretores de Bacia deve ser encarada em suas várias possibilidades, que ultrapassam as regulamentares: como momento de aglutinação dos esforços dos Comitês e como discussão e amadurecimento dos conceitos e metodologias para o alcance de seus objetivos, como os critérios regionais de outorgas.

Mesmo com a permanência do uso da $Q_{7,10}$ como vazão de referência - enquanto os Planos são elaborados ou discutidos e aprovados nas UPGRHs -, as condições de sua emissão podem ampliar seu espectro de análise, extrapolando o quadro atual de alocação das disponibilidades hídricas, no qual predominam:

- perspectivas pontuais de disponibilidades – mesmo quando são consideradas transferências hídricas já existentes;
- o atendimento às demandas sequenciais que se apresentam ao órgão outorgante, sem a consideração de variáveis mais abrangentes e projeções futuras, considerando tendências que extrapolem as perspectivas locais e demandas específicas.

Em abordagens mais estratégicas, pode-se recomendar ajustes e alterações em alguns dos atuais critérios para a concessão de outorgas, com particular importância para:

- uma visão macrorregional mais abrangente, que contemple os mútuos interesses entre as UPGRHs envolvidas;
- potenciais realocações intersetoriais e/ou inter-regionais das disponibilidades hídricas, tendo em vista a otimização de benefícios sociais, ambientais e econômicos, em favor do Estado de Minas Gerais; e,

- a incorporação de novos critérios para a concessão de outorgas, que contemplem análises da sazonalidade na oferta de disponibilidades hídricas e avaliações de risco para o atendimento de demandas pelo uso da água.

Dada à intrínseca relação com a outorga, cabe mencionar a cobrança pelo uso da água. Precisamente em abril de 2010 foram emitidos os primeiros boletos para as bacias do rio das Velhas e do Araguari, dentre as bacias de rios de domínio do Estado. Informações sobre o cálculo dos valores, opções de aplicação dos recursos arrecadados e outras estão disponíveis na página do IGAM na *internet*.

- *Enquadramento dos Corpos de Água em Classes*

O enquadramento das águas em classes é uma dos fatores condicionantes do ordenamento territorial, podendo ser restritivo, a depender da disponibilidade técnica ou da viabilidade de tratamento de água para determinado empreendimento. Embora tangencie a demanda de água - como condicionante que é -, seu foco recai sobre a qualidade dos mananciais. No âmbito do gerenciamento das águas em Minas, as deliberações relativas ao enquadramento ocorrem nos Comitês de Bacia e no CERH. Importante considerar que as classes dos recursos hídricos são definidas na legislação ambiental, geralmente em forma de deliberações do CONAMA ou do COPAM. Atualmente, as águas de domínio do Estado são classificadas e têm as diretrizes ambientais para seu enquadramento em conformidade com a Resolução Conjunta CERH/COPAM nº 01/2008.

As decisões relativas ao enquadramento dos cursos de água em classe ocorrem, portanto, nos Comitês de Bacia (ouvida a sociedade, em audiências públicas), nos Conselhos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos e, de modo indireto, no CONAMA e no COPAM.

Ainda dentre os instrumentos legais, os Planos de Recursos Hídricos formalizam as diretrizes para o gerenciamento das águas por bacia ou para o Estado. Tem, em última análise, influência direta sobre a quantidade e qualidade das águas da região a que se reporta. O Plano Estadual de Recursos Hídricos deverá ser submetido ao Governador do Estado, que o editará por meio de decreto. Sua implementação deverá ser contemplada nas leis e planejamentos orçamentários do Estado. Pela via do Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Governo do Estado torna-se também arena estratégica no gerenciamento das águas, seguido pela Assembleia Legislativa, quando da votação dos orçamentos.

3.2.1.4. *As AÇÕES a Empreender como Tradução Prática das Intenções de Políticas Públicas*

O presente item recorda as possíveis ações e intervenções a serem empreendidas após a consolidação e aprovação dos estudos em foco.

Este quarto item dos “As” busca respostas objetivas em termos das ações e intervenções que traduzam, em termos práticos, as intenções do Plano Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais, e bem assim, dos planos de bacias hidrográficas já elaborados ou em estudo.

Conforme abordado em item específico deste Plano, há conflitos presentes e potenciais sobre o uso da água, com grandes perspectivas de agravamento. A superação destes conflitos encabeça as intenções dos Planos.

Dentre questões chave presentes e anunciadas, pode-se listar:

- Agravamento da contaminação das águas em regiões urbanas e periurbanas, com sérias consequências no aumento de doenças de veiculação hídrica;
- Contaminação das águas subterrâneas;
- Crescimento pontual na demanda por água potável, como nas regiões urbanas;
- Conflitos de uso na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), cujos mananciais de abastecimento são constantemente pressionados pela expansão urbana desmedida e irregular, pela intensa mineração de ferro em áreas de recarga e cabeceiras, pela disseminação indiscriminada dos resíduos sólidos e de construção, pela exploração irregular de insumos para a construção, como pedras e areia, dentre outros fatores;
- Efetivação da inclusão social, com consequências imediatas no aumento do consumo de água e de energia elétrica;
- Acirramento e diversificação nos conflitos pelo uso da água em diversas regiões do Estado;
- Expansão da irrigação nas regiões do bioma Cerrado sem maiores controle de uso adequado da água; e,
- Disputas entre a instalação de Pequenas Centrais Hidrelétricas e a agricultura.

Para a proposição de ações, as análises devem ser feitas a partir da linha do tempo. Conforme mencionado, o sistema é novo, como é nova a percepção da sociedade acerca das necessidades do gerenciamento das águas. É nova, também, a possibilidade de participação da sociedade em condição deliberativa para temas de relevância como o gerenciamento das águas.

Até o início da década de 1990, as noções do preço do progresso encontravam parceria na cultura da fartura de nossos recursos naturais. Por outro lado, ranços de ditadura militar e excessiva centralização do governo permitiam a instalação e operação de empreendimentos, estatais e privados, sem qualquer cuidado ambiental ou mesmo social.

A relação das arenas e atores apresentada é sensivelmente maior que há pouco mais de uma década. É inegável que reflexos dessas épocas recentes surjam hoje nas reuniões das URCs, dos Comitês e dos Conselhos. As audiências públicas dos processos de

licenciamentos são carregadas de discursos inflamados contra as grandes empresas e refletem, muitas das vezes, atitudes passadas e não propostas presentes.

Como primeira das ações, deve constar a continuada discussão acerca das reais competências e, principalmente, das possibilidades que as ARENAS aqui elencadas oferecem à sociedade para atitudes pró-ativas que efetivamente busquem um futuro possível e mais equilibrado que o presente. Nos instrumentos de gerenciamento, há possibilidades reais de amadurecimento e capacitação dos atores para o gerenciamento das águas, condição que deve ser incentivada pelo IGAM.

A segunda delas é quanto a uma especial ferramenta de planejamento. Não há como planejar sem informações, tidas, inclusive, como um dos instrumentos de gerenciamento. Nota-se significativo avanço na organização e disponibilização de informações, mas dada à demanda reprimida, os esforços ainda são pequenos. Cabe ao Estado gerar e disponibilizar as informações acerca da sociedade, da economia e do meio ambiente de seu território. Não há mais espaço para caduca noção do confinamento de informações, que se arrastou por décadas no poder público. No planejamento regional são chave dados de socioeconomia (a exemplo do IBGE que disponibiliza em formatos editáveis dezenas de dados), de cobertura vegetal, uso e ocupação do solo, hidrografia, hidrologia, clima, disponibilidades e demandas de recursos hídricos e tantos outros. Com o amplo e indiscutível crescimento da informática, as informações geradas e essenciais ao planejamento do uso dos recursos naturais devem ser disponibilizadas em formatos editáveis pela *internet*. Oportuno ressaltar o avanço da visualização e disponibilização de imagens de satélite via *internet* e os avanços tecnológicos dos sistemas de georreferenciamento.

A terceira ação deve ser encampada pela SEMAD junto ao governo de Minas. É essencial que o planejamento de expansão de todas as áreas tenha a sustentabilidade ambiental como princípio. Considerando a extensa participação dos diversos segmentos da sociedade dentre os ATORES, os Planos Diretores de Recursos Hídricos devem ser internalizados pelos respectivos segmentos. Não se trata aqui de restrições, mas da ampliação das possibilidades do desenvolvimento organizado. Todos pagam pelo mau uso das águas, situação que explicitamente se agrava. Na linha do tempo, o ambientalismo ainda alterna traços de romantismo e radicalismo. Receber o título de ambientalista, especialmente na imprensa, significa, via de regra, ser contra algum empreendimento. Em um novo sentido – da pró-atividade em nome de um futuro comum – todos os atores aqui relacionados devem ser ambientalistas, partícipes do planejamento e responsáveis pela parte que lhes cabe no desenvolvimento das ações. Esta ação, portanto, está relacionada ao trabalho da SEMAD na articulação dos responsáveis pelas políticas setoriais do Estado, enraizando o caráter transversal do meio ambiente.

A quarta ação aqui sugerida tem rebatimentos na anterior: a implementação da Política de Recursos Hídricos precisa acelerar. Sabe-se dos diferentes estágios em que se encontram os Comitês no Estado. Mas as pressões sobre os recursos hídricos são contínuas e muitas das vezes ocorrem onde os CBHs estão desarticulados e ineficientes. É preciso mais investimento na organização e funcionamento dos Comitês, seguido de metas a cumprir. É

grande a responsabilidade dos Comitês, especialmente na aprovação dos respectivos Planos, trazendo as definições que se esperam deles. Esta ação sugere o fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas, através de investimentos estruturais, conceituais e da definição de metas a serem cumpridas. O desenvolvimento econômico não pode ser penalizado pela ineficiência do SERGH ou do sistema de licenciamento ambiental.

A quinta ação aqui proposta aponta para a necessária articulação entre os sistemas de meio ambiente – com foco no licenciamento ambiental – e de gerenciamento dos recursos hídricos. Conforme abordado no *Capítulo 4* deste relatório, da avaliação do funcionamento dos Comitês, a legislação remete a estes órgãos a deliberação sobre outorgas de empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor (Lei nº 13.199/99, art. 42, inciso V). Há aqui uma intervenção específica e pontual sobre os licenciamentos, que na prática resultam em morosidade e insegurança nos licenciamentos ambientais de empreendimentos. Com a efetiva implementação dos instrumentos de gerenciamento, a sociedade passa a ter regras claras sobre o que é possível ou não empreender. Tais regras devem ser observadas, inclusive, pelas SUPRAMs quando da avaliação dos impactos ambientais e da definição de medidas compensatórias e mitigadoras. O CERH e os CBHs estão em posição de definir as regras relativas aos recursos hídricos a serem seguidas nos licenciamentos ambientais, fazendo esses procedimentos mais claros e fluidos. Importante observar que os representantes dos setores produtivos são ATORES nos processos de decisão.

A sexta e última ação sugerida recai sobre a negociação e definição de metas para os integrantes do SEGRH. Na urgência das decisões e na recomendação da não transferência de responsabilidades, é *mister* que o sistema tome as decisões na urgência que se espera. Não é possível que o setor produtivo fique à espera das decisões. Destaque para os critérios de outorga, que precisam ser revistos e regionalizados. Restrições desnecessárias de uso geram indisposição neste setor, abrindo, inclusive, argumentações de crítica nas relações com os estados vizinhos, cujos critérios de outorga são mais flexíveis que Minas. Ou mesmo dentro do território do Estado, quando se trata de outorgas em cursos de água de domínio da União, concedidas pela ANA. Com apoio técnico e financeiro do Governo, estas metas devem prever prazos para as tomadas de decisão, como critérios regionais de outorga, alocação de água, enquadramento dos corpos de água em classe e elaboração e implementação dos Planos de Recursos Hídricos nas UPGRHs.

3.2.1.5. *As AVALIAÇÕES Necessárias para a Identificação dos Resultados Reais e Efetivos das Políticas Públicas sob Análise*

Para encerrar os tópicos referentes aos 05 (cinco) “As” da metodologia APEX, cabe mencionar quais as AVALIAÇÕES necessárias para identificar a efetividade e os resultados reais do funcionamento do SEGRH/MG.

Como subsídio à definição das metas pelos integrantes do SEGRH/MG, quatro avaliações serão necessárias, a saber:

- primeiramente, uma avaliação técnica, com balanços hídricos entre demandas e disponibilidades, de modo a verificar se as alternativas indicadas, de fato, cobrem as lacunas

e mitigam os atuais riscos de oferta de água para os diferentes usos;

- uma avaliação ambiental, com a identificação dos impactos gerados em cada alternativa, tanto em relação aos recursos hídricos quanto ao meio ambiente;
- uma avaliação social, dedicada a identificar segmentos específicos da sociedade que possam ser afetados por usos de recursos hídricos que causem eventuais restrições a atividades produtivas locais, de cunho microeconômico – agricultura familiar, por exemplo –, exigindo providências como mecanismos de compensação e assistência social, sem o patamar dos acordos mais expressivos que deverão ser estabelecidos entre usuários de recursos hídricos de maior porte ; e,
- as avaliações econômicas relacionadas ao compartilhamento de benefícios e custos associados ao gerenciamento de recursos hídricos, como também, da implantação e operação de infraestruturas hidráulicas, vistas sob potenciais usos múltiplos dos diferentes setores, de modo a propiciar acordos que gerem os já mencionados “jogos de ganha-ganha”.

3.3. Caracterização de Aspectos e Interesses Específicos dos ATORES em Jogo

O segundo estágio de investigação da Metodologia APEX procura uma caracterização mais aprofundada dos ATORES em jogo. Novamente com uma referência mnemônica, trata-se dos 05 (cinco) “Ps”, com investigações que abrangem os espaços:

- PRIVADO

Para a identificação de interesses e negócios relacionados aos problemas e conflitos concernentes aos recursos hídricos.

- PÚBLICO

Relativo à participação de organismos governamentais (ou seja, do Poder Público) e entidades representativas da sociedade civil e comunidades envolvidas.

- PROFISSIONAL

Pertinente à visão que especialistas e funcionários de instituições têm sobre os problemas e respectivas soluções a implementar.

- POLÍTICO

Sobre a abordagem que os políticos têm sobre problemas e soluções.

- PRESS (tradução = imprensa)

A respeito de informações que interferem na opinião pública.

Nos tópicos seguintes, estes perfis de ATORES, dispostos genericamente pela Metodologia APEX, serão destacados e analisados em conformidade com aspectos próprios e específicos ao contexto institucional vigente em Minas Gerais, com especial destaque aos usuários de recursos hídricos com maior relevância regional e a organizações que atuam de modo significativo junto ao SEGRH de Minas Gerais.

3.3.1. Os ATORES com Interesses PARTICULARES Relacionados a Problemas e Conflitos Concernentes aos Recursos Hídricos

Iniciando a abordagem pelos usuários de recursos hídricos, cabe afirmar, que independentemente de sua natureza pública ou privada, os usuários mantêm interesses particulares, relacionados a sistemas produtivos ou à prestação de serviços, em todos os casos com aspectos comerciais presentes, que se associam e, por vezes, até se contrapõem a outros objetivos traçados pelas entidades que serão analisadas.

Sob tal reconhecimento, cabe a menção inicial à COPASA, uma das principais usuárias de recursos hídricos de Minas Gerais, com interesses na prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável, por consequência, na preservação de mananciais e eficiência na utilização de recursos hídricos, sem deixar de reconhecer seus interesses comerciais na venda desse produto e em sua estabilidade financeira, na medida em que investimentos demandados para a operação, manutenção, expansão e modernização de sistemas da infraestrutura sanitária (essencialmente, água e esgotos) são indissociáveis de seus encargos como concessionária de centenas de municípios.

De fato, vender mais água e, ao mesmo tempo, solicitar uso racional e eficiente por parte de seus consumidores constituem objetivos mútuos da COPASA. Com esse perfil, as possíveis alternativas de arranjos institucionais, a serem traçadas em decorrência de processos de realocação das disponibilidades hídricas em Minas Gerais, não devem prejudicar a viabilidade da COPASA como empresa, o que ressalta a importância das relações de benefícios e custos identificadas nas diversas opções para novos mananciais para abastecimento.

Também merecem destaque os demais operadores – serviços municipais autônomos e outras concessionárias – responsáveis pelo abastecimento de água dos principais municípios mineiros, em captação de água (conforme relação de usos outorgados do IGAM, 2008). São eles:

- Serviço de Abastecimento de Água e Esgoto de Sete Lagoas (SAAE);
- Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia (DEMAE);
- Centro Operacional de Desenvolvimento e Saneamento de Uberaba (CODAU);
- Cia Saneamento Municipal de Juiz de Fora (CESANA);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Governador Valadares (SAAE);
- Departamento Municipal de Saneamento Urbano de Muriaé (DEMSUR);

- Superintendência de Água e Esgoto De Ituiutaba (SAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sacramento (SAAE);
- Departamento de Água e Esgoto de Patrocínio (DAEPA);
- Departamento Municipal de Água e Esgoto de João Monlevade (DAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Passos (SAAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabira (SAAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto São Lourenço (SAAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Três Pontas (SAAE);
- Departamento de Água e Esgotos de Carangola (DAE);
- Departamento Municipal de Água, Esgoto e Saneamento de Ponte Nova (DMAES);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Formiga (SAAE);
- Departamento Municipal de Águas e Esgoto de Poços de Caldas (DMAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Boa Esperança (SAAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Manhuaçu (SAAE);
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabirito (SAAE); e,
- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ibiá (SAAE).

A condição da COPASA e dos demais serviços de abastecimento urbano tende a ser do enfrentamento de disputas e conflitos nos municípios onde atuam. A urbanização contínua crescente em Minas, mesmo em regiões onde a agropecuária predomina e também é crescente. Conforme comentado neste capítulo, este fato pode ser justificado pela sensível melhora das rodovias, tanto em termos de manutenção como na pavimentação recente de todos os acessos a cidades mineiras onde persistiam as vias de terra (Programa Processo, do Governo de Minas²⁰), somado ao momento de expansão da frota automobilística, e pela concentração de serviços nos centros urbanos.

Com o crescimento populacional crescem também o consumo e os impactos sobre os recursos hídricos, como a concentração de esgotos sanitários e industriais e o lixo doméstico.

Do setor de energia, dois atores merecem destaque: a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), responsável pelo atendimento a cerca de 18 milhões de pessoas em 774 municípios de Minas Gerais e pela gestão da maior rede de distribuição de energia elétrica

²⁰ O Processo foi lançado em 2004 pelo Governo de Minas Gerais com o objetivo de ligar, até 2010, os 225 municípios que ainda utilizavam estradas de terra para o alcance das rodovias-tronco em suas regiões. Segundo dados do Governo (CODEMIG), seriam cerca de 5,6 mil quilômetros de rodovias pavimentadas.

da América do Sul, com mais de 400 mil km de extensão. Outro ator é a Eletrobras Furnas, uma Empresa da administração indireta do Governo Federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia e controlada pela ELETROBRAS. Controla doze usinas hidrelétricas e duas termelétricas, totalizando uma potência nominal de 10.050 MW, sendo 7.971 MW instalados em usinas próprias e 2.079 MW em parceria com a iniciativa privada ou em Sociedade de Propósito Específico (SPE) (www.furnas.com.br, 2010).

Em Minas Gerais, opera sete usinas, com uma potência total instalada de 6.724 MW no rio Paranaíba (uma UHE, 2.082 MW), rio Doce (uma UHE, 140 MW) e rio Grande (cinco UHEs, 4.502 MW).

Ambos os atores internalizaram a Política de Recursos Hídricos, assimilando seus princípios e atuando nos Comitês de Bacia e CERH/MG.

Para conhecimento dos demais atores expressivos na área de recursos hídricos em Minas Gerais, foram consideradas as vazões outorgadas pelo IGAM (listagem de usos outorgados até dezembro de 2008). Como será verificado a seguir, esta análise apresenta atores importantes, mas pulverizados pelo território mineiro. É altamente recomendável que os Comitês aprofundem no conhecimento dos atores relevantes em seu território, pois a seleção de atores para todo o Estado incorre no risco de mascarar situações locais de extrema importância para o gerenciamento dos recursos hídricos. A análise aqui apresentada, portanto, reflete as condições gerais do Estado.

Para as captações superficiais, os principais usuários, ou atores, estão ligados ao setor agropecuário. Dos dez principais usuários, sete são irrigantes, incluindo os quatro primeiros. A Fazenda Planalto, no município de Conceição das Alagoas, bacia do rio Uberaba (afluente do rio Grande, na GD8), detém três das quatro maiores vazões outorgadas para uso superficial em Minas.

No setor de extração mineral, as maiores vazões outorgadas estão concedidas para dragagem em cava aluvionar ou em curso de água. As vinte e quatro maiores estão voltadas para este fim e concentradas, principalmente, no rio Paraopeba, seguido do rio das Velhas. Das 157 outorgadas concedidas até dezembro de 2008 com finalidade de extração mineral, 135 estavam destinadas a dragagem. Considerando este universo, a maioria está localizada na bacia do rio Araguari: 20 outorgadas. As demais estão assim distribuídas, dentre as principais: 16 na bacia do rio das Velhas; 15 na bacia do rio Paraopeba e 12 na bacia do rio Pará. Este tipo de atividade está ligada, em grande parte, à construção civil, o que justifica a sua concentração nas proximidades dos centros urbanos, especialmente da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Sabe-se do grande potencial poluidor dessa atividade para os recursos hídricos.

Já as mineradoras tendem a solicitar as outorgadas para fins industriais, já que a água é usada em grande parte para a lavagem do mineral extraído. Nesse segmento, as vazões outorgadas estão razoavelmente distribuídas pelo território do Estado, com alguma concentração nas bacias do rio das Velhas, rio Paraopeba e afluentes do rio Doce, como rio Piracicaba, rio Santo Antônio e rio Piranga.

Dentre os principais empreendimentos e respectivas empresas, em ordem de vazão outorgada, pode-se listar:

- Estrela do Sul Mineração Ltda;
- Anglo Ferrous Minas - Rio Mineração S/A (Ex MMX Minas Rio Mineração e Logística Ltda);
- Mineração Maracujá Comércio e Indústria de Mineraiis Ltda;
- Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM;
- Mineração Lapa Vermelha Ltda - Fazenda Capim Seco;
- CSN - Mineração Casa de Pedra;
- AngloGold Ashanti Brasil Mineração Ltda - Planta Queiroz;
- Dourados Mineração Ltda;
- São Bento Mineração S/A;
- Brumafer Mineração Ltda;
- Mineração Arcos – CSN;
- Mineração Santa Cruz Ltda-Me;
- Mineração Engenho Ltda - Fazenda Macaúbas;
- Mineração Conemp Ltda - Fazenda Pico Fernandinho;
- Triangulo Mineração Ltda;
- Samsul Mineração Ltda;
- Mineração Serras do Oeste Ltda- Projeto Sabará; e,
- Maury França Abreu Mineração Ltda.

Para os usos subterrâneos, as seis maiores vazões outorgadas estão nos municípios de Montes Claros e Verdelândia, ambos na bacia do rio Verde Grande, sendo três outorgas para AGROVEMA - Agropecuária Veloso Maia Ltda e três para VALLEE SA. A VALLEE é uma indústria de produtos veterinários. A AGROVEMA é membro do CBH Verde Grande.

A exploração para dessedentação de animais é uso significativo dos recursos hídricos subterrâneos, com destaque para a região Norte do Estado, nas bacias do rio Verde Grande (rio Gurutuba) e rio Jequitaiá, nos municípios de Bocaiúva e Verderlândia. É importante considerar que este uso muitas das vezes está associado à irrigação, principalmente para

as outorgas com grandes vazões. Os principais empreendimentos e respectivos municípios são:

- | | |
|--|---------------------|
| – Fazenda Serra da Colonial | – Verdelândia |
| – Fazenda Santo Antônio Granjas Reunidas/ Ouro Verde | – Bocaiúva |
| – Fazenda Lageado | – Verdelândia |
| – Marcelo Elias Rigueira - Fazenda Vista Alegre | – Matozinhos |
| – Fazenda Araras | – Araguari |
| – Fazenda Serra Da Colonial | – Verdelândia |
| – Fazenda Lagoa São João | – Jaíba |
| – Fazenda Tápuio | – Janaúba |
| – Fazenda Itatiaia | – São João da Ponte |

3.3.2. *ATORES relacionados ao INTERESSE PÚBLICO concernente aos Recursos Hídricos*

Listados os principais usuários, a abordagem dos próximos atores refere-se a órgãos e entidades que atuem com ênfase no chamado “*interesse público*”, não obstante a dificuldade de estabelecer uma definição precisa sobre o que realmente significa essa expressão, em termos reais e efetivos.

Duas vertentes de atores se destacam quanto a este tópico:

- de um lado, as organizações representativas da sociedade civil, que se caracterizam com perfis bastante diversos e, por vezes, se destacam devido a fortes atuações em comitês de bacias e conselhos de recursos hídricos, sejam elas entidades ambientalistas, com posições predominantes focadas em questionamentos e na vigilância social, ou entidades de ensino e pesquisa, no mais das vezes com elevado potencial de contribuição técnico-científica ao SEGRH/MG; e,
- de outro, os órgãos gestores de recursos hídricos e do meio ambiente e, bem assim, os de regulação setorial, cuja atuação deve compatibilizar interesses eventualmente distintos entre o governo em exercício, consumidores de serviços prestados e os operadores de sistemas, mediante uma indispensável autonomia decisória.

Quanto às organizações representativas da sociedade civil, particularmente as entidades ambientalistas, um bom questionamento refere-se à sua efetiva representatividade social e atuação em favor do chamado “*interesse público*”. Tal filtragem, contudo, deve se dar no âmbito das UPGRHs, pelos seus respectivos Comitês. Com o amadurecimento destes, as

intenções de tais entidades vão se delineando e a própria sociedade, organizada nos CBHs, terá condição de avaliação.

Contudo, cumpre reconhecer que essas instituições exercem uma função indispensável, tanto no contexto dos Sistemas Estaduais e Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, quanto nos de Meio Ambiente, aplicando questionamentos consistentes sobre alguns empreendimentos com riscos de impactos ambientais e sociais, ou seja, assegurando transparência e exercendo a desejada vigilância social.

Tomando em conta a atuação de associações ou fundações em projetos financiados pelo FHIDRO, nos anos de 2008 e 2009, tem-se a seguinte listagem:

- Instituto Terra;
- Instituto Voçorocas;
- Fundação Educacional de Ensino de Técnicas Agrícolas, Veterinárias e de Turismo Rural (Fundação Roge);
- Associação de Defesa da Ibituruna e do Meio Ambiente (ADIMA);
- Fundação Brasil Ação Solidária (BRASOL);
- Agência de Desenvolvimento Sustentável do Sudoeste Mineira (ADEBRAS);
- Fundação Instituto Guaicuy SOS Rio das Velhas;
- Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais;
- Instituto Walden – Tempo, Homem e Natureza;
- Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE);
- Instituto de Estudos Pró-Cidadania;
- Associação das Oficinas Reparadoras de Automóveis de Minas Gerais – ASSORA;
- Associação do Município de Lagamar para Proteção à Natureza; e,
- Associação Centro de Ecologia Integral de Pirapora – CEIP.

Importante considerar que nem todas as entidades acima descritas estão inscritas no Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas (CEEA) e algumas não se enquadram como tal no mesmo cadastro. Outras, como a FUNARBE e a Fundação ROGE, estão ligadas a entidades de ensino e pesquisa. A FUNARBE está ligada à Universidade Federal de Viçosa.

Quanto aos órgãos estatais de gestão e regulação, a listagem e as respectivas funções já foram suficientemente registradas anteriormente, com menções:

- à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD; o IGAM e a FEAM;
- à ANA e a SRHU, respectivamente órgão outorgante de águas de domínio federal e secretaria executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); e,
- à ANEEL, agência reguladora do setor elétrico e ao ONS, operador nacional do sistema de geração de energia.

Sem dúvidas, a atuação destas entidades se aproxima o mais perto possível do que se poderia definir como “interesse público”, na medida em que, com algumas exceções, seus perfis técnicos e suas autonomias decisórias lhes permitem escapar de manipulações políticas e capturas por interesses particulares, tanto em relação a governos em exercício, quanto aos operadores de sistemas e a expectativas muito específicas do próprio público consumidor de serviços.

Com efeito, um dos avanços institucionais mais consistentes do país nos últimos anos está relacionado ao perfil profissional dos quadros técnicos que compõem as agências de gestão e regulação, portanto, com identidades a serem descritas quanto aos atores do próximo item.

3.3.3. A Importância da Visão de *PROFISSIONAIS* que Atuam em Recursos Hídricos

Dentre os diversos grupos de *ATORES* a serem considerados, a metodologia APEX confere particular importância aos profissionais especializados que atuam em gerenciamento de recursos hídricos e gestão do meio ambiente, cujos espaços de trabalho abrangem:

- os mencionados órgãos públicos de gestão e regulação, com pesos relevantes para a qualificação e experiência acumulada por seus quadros técnicos;
- entidades de ensino e pesquisa, frequentemente consultadas para investigações e desenho de alternativas em questões de maior complexidade teórica e tecnológica, que exijam contribuições de mestres e doutores; e,
- empresas de consultoria especializada, relevantes em seus currículos e no arsenal de trabalhos já realizados, também com quadros técnicos capacitados e experiências acumuladas.

Note-se que, para avaliação do SEGRH/MG, este conjunto de atores está submetido às seguintes perguntas dispostas pela metodologia APEX:

- qual a visão sobre as questões de desenvolvimento regional e do gerenciamento dos recursos hídricos que predomina em profissionais envolvidos em atividades relacionadas a estes setores?
- quais são os objetivos e as atitudes tomadas por planejadores que atuam nas áreas de desenvolvimento regional e no gerenciamento dos recursos hídricos e do meio ambiente?
- como caracterizar a atuação dos profissionais da Administração Pública envolvidos, ou seja,

qual a sua cultura institucional e que tipos de divergências podem ocorrer entre os campos de profissionais em desenvolvimento regional, gerenciamento de recursos hídricos e gestão do meio ambiente, em termos da formulação e da implementação de políticas públicas?

- que tipo de insumos e especialidades profissionais são arremontadas para fazer frente às questões em tela?

Em relação a estes questionamentos, importa ressaltar que os procedimentos adotados para a avaliação do SEGRH/MG criam facilidades para que ocorram interações e convergências entre os PROFISSIONAIS dos três campos citados. De fato, o envolvimento de diversas entidades nas instâncias colegiadas do Sistema Estadual – Conselho, câmaras técnicas e comitês de bacia –, que analisam cada produto do Plano Estadual de Recursos Hídricos, reitera esta menção positiva.

Quanto à abordagem sobre potenciais conflitos relacionados a recursos hídricos, esta tem, dentre os seus objetivos, a intenção de superar eventuais restrições à importância do desenvolvimento regional, que deve ser visto como uma questão estratégica para o Estado de Minas Gerais, mesmo que, como variável superveniente, venha a gerar novas demandas pelo uso da água, cujos *déficits* atuais em algumas porções do território sob estudo são qualificados como relativos e não como genéricos.

De fato, essa abordagem pode propiciar a superação de visões distintas e a necessária compatibilidade entre as políticas públicas de desenvolvimento regional e do gerenciamento de recursos hídricos.

No entanto, tais convergências demandam que os PROFISSIONAIS, mesmo atuando em campos distintos, assumam objetivos e atitudes compatíveis, seja na formulação ou na implementação de políticas públicas que, em muitos casos, diferem quanto a procedimentos e culturas institucionais que predominam em suas organizações. Estas são as investigações dispostas pela segunda e terceira perguntas formuladas.

Mais uma vez é importante considerar tais questionamentos na linha do tempo. As primeiras turmas de engenheiros ambientais são deste século. Os profissionais que atuavam na problemática ambiental tinham formações em áreas específicas, como química, biologia, geologia, hidrologia, com pouca interação entre elas. Exceção para os licenciamentos ambientais, mas que devem ser vistos sob a ótica de sua especificidade para cada empreendimento, com os objetivos do empreendedor.

O SEGRH está em fase de instalação, embora, conforme comentado, seja preciso estabelecer metas para as necessárias respostas. Da mesma forma o novo sistema descentralizado de meio ambiente, com a criação das SUPRAMs e URCs. O FIHDRO, reformulado pela Lei nº 15.910/2005, abriu possibilidades concretas para a capacitação e manifestação dos profissionais da área ambiental e de recursos hídricos.

Com relação a seus profissionais, o Estado enfrenta as dificuldades dos baixos salários pagos, o que gera uma alta rotatividade entre os profissionais, especialmente os analistas

das SUPRAMs. Nessas Superintendências, as equipes são na maioria jovens, seja pela faixa etária, seja pelo pouco tempo na função.

A visão participativa do gerenciamento dos recursos hídricos adentra, paulatinamente, órgãos tradicionalmente fechados em suas funções específicas, como EMATER e RURALMINAS. Diferentemente das SUPRAMs, são órgãos com tradição e profissionais com larga experiência, mas nem sempre compartilhada ou aplicada em outros setores, como no gerenciamento integrado das águas.

Por seu turno, de modo mais arrojado e diferenciado, novas ferramentas de gestão foram incorporadas no campo dos recursos hídricos, desde a construção de consensos sociais nos espaços institucionais de comitês de bacias hidrográficas, até a aplicação de instrumentos econômicos, como a cobrança pelo uso da água, que deve ser entendida como um mecanismo para a indução descentralizada de atitudes e comportamentos que elevem os níveis de eficiência na utilização de recursos hídricos.

Isto posto, pode-se antecipar que, dentre eventuais divergências que possam ocorrer quanto às alternativas a serem selecionadas pelos estudos em comento, estarão as resistências aos mencionados processos de negociação que são aplicados aos recursos hídricos, cuja viabilidade estará intrinsecamente vinculada a acordos envolvendo os custos e benefícios associados a cada alternativa traçada.

Daí a importância para que, de um lado, sejam superadas culturas institucionais restritas ao Comando e Controle e, de outro, sejam construídos consensos e acordos no âmbito de comitês de bacias (UPGHRs) e dos conselhos estaduais e nacional de recursos hídricos, particularmente com atenção ao posicionamento de representantes da sociedade civil, cujas manifestações são extremamente relevantes para os ATORES que serão abordados na sequência: políticos e imprensa.

Por fim, com vistas a superar eventuais divergências entre PROFISSIONAIS envolvidos na definição de políticas públicas, a última pergunta deve ser respondida com a recomendação de que os insumos e as especialidades profissionais contemplem abordagens multidisciplinares a serem empreendidas por diferentes perfis de consultores, abrangendo aspectos hidrológicos (por exemplo, balanços consistentes entre disponibilidades e demandas regionais por recursos hídricos); ambientais (avaliação de impactos gerados por determinadas alternativas de aproveitamento hídrico); de utilização das terras (verificando o manejo adequado dos solos, culturas e o balanço entre terras disponíveis para agropecuária e áreas a serem preservadas); e socioeconômicos (como a mensuração de custos e benefícios que poderão afetar os usuários e demais atores envolvidos em cada solução proposta).

3.3.4. Os Distintos Posicionamentos de POLÍTICOS a Respeito de Alternativas para o Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais

Na sequência da caracterização dos ATORES, o quarto perfil a ser definido refere-se aos POLÍTICOS. Neste caso, dois posicionamentos distintos tendem a ser assumidos:

- aqueles que concentrarão seu foco em interesses locais, notadamente em seus núcleos eleitorais, com ênfase crescente quando essas áreas não recebam a mesma prioridade que

contemple outras porções do território de Minas Gerais; e,

- os políticos com visões mais abrangentes e estratégicas do Estado, onde ocorrem complexos problemas relacionados à disponibilidade de recursos hídricos, sem prejuízo a defesa de interesses locais.

Sem juízo de valor, por certo que ambos os posicionamentos são previsíveis e legítimos, na medida em que o processo de gerenciamento de recursos hídricos exige negociações e a busca de equilíbrio entre os benefícios e custos envolvidos. Portanto, todas as vertentes de avaliação que foram indicadas – técnica, ambiental, social e econômica – servirão de subsídios para equacionar disputas entre os posicionamentos políticos descritos.

Todavia, quando atitudes políticas forem baseadas em visões ideológicas mais radicais, os espaços para negociações e equilíbrios serão bem menores, particularmente se a gestão das águas for interpretada como “apoio ao mercado”, desqualificado por certas vertentes que entendem que definições dessa ordem devem ser estabelecidas, de modo impositivo, pelos que controlam o Aparelho do Estado, independentemente de interesses de usuários, particularmente daqueles relacionados aos atores privados.

Sob esse perfil ideológico, não se reconhece que a qualidade do meio ambiente é socialmente construída, com o Estado sendo um dos atores envolvidos, sem dúvida o mais importante, porém, nem sempre o mais incisivo quanto a resultados e objetivos efetivos.

Sendo assim, nestes casos, a única recomendação possível é conferir a maior consistência técnica possível às propostas dos estudos pertinentes ao Plano Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais e a um melhor funcionamento do SEGRH/MG.

Dentre os posicionamentos políticos cabe destaque para as Comissões criadas especificamente para discussão do gerenciamento das águas:

- Comissão Interestadual Parlamentar de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Doce (CIPE Rio Doce);
- Comissão Interestadual Parlamentar de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CIPE São Francisco)

Conforme definição própria, as CIPES são comissões parlamentares criadas por acordo entre a ALMG e outras Assembleias Legislativas. Têm por objetivo congregar esforços políticos e técnicos para o desenvolvimento sustentável de bacias hidrográficas compartilhadas por Minas e outros Estados e para o aprimoramento de políticas focadas em outros temas específicos, de interesse comum (ALMG).

A CIPE Rio Doce atua desde 1999, integrando deputados de Minas e do Espírito Santo e apoiando projeto como o Projeto Rio Doce Limpo, que fixa meta de reduzir em 90% a carga de esgotos na Bacia do Rio Doce até 2020.

Além de Minas, integram a CIPE São Francisco as assembleias dos estados de Alagoas, Bahia, Pernambuco e Sergipe. Atualmente, a Comissão considera a transposição como fato e as discussões deverão se dar no sentido de propor políticas compensatórias para os

Estados que vão se tornar "doadores de água" a partir da implementação do projeto (ALMG, 2010).

3.3.5. As Informações Divulgadas pela IMPRENSA (PRESS) que Afetam a Opinião Pública

Para encerrar, o quinto dos "Ps" dos ATORES a serem descritos refere-se à divulgação de notícias e informações pela IMPRENSA, com fortes rebatimentos sobre a opinião pública – local, regional, estadual e, até mesmo, nacional – a respeito das alternativas que serão dispostas pelos estudos afetos ao Plano Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais e ao Sistema de Gerenciamento.

Para que tais notícias e informações sejam divulgadas de forma correta, consistente e adequada, sem frequentes distorções e incorreções, os estudos, ações e intervenções do SEGRH/MG devem ser antecipados à imprensa, com a menção didática de alguns dos problemas, abordagens previstas e possíveis resultados, justificando o descarte de soluções inviáveis, por vezes especuladas por jornalistas como alternativas retóricas que deveriam ser aplicadas. Por exemplo, *'restringir tendências de desenvolvimento, de modo a assegurar uma sociedade justa e ambientalmente sustentável'*.

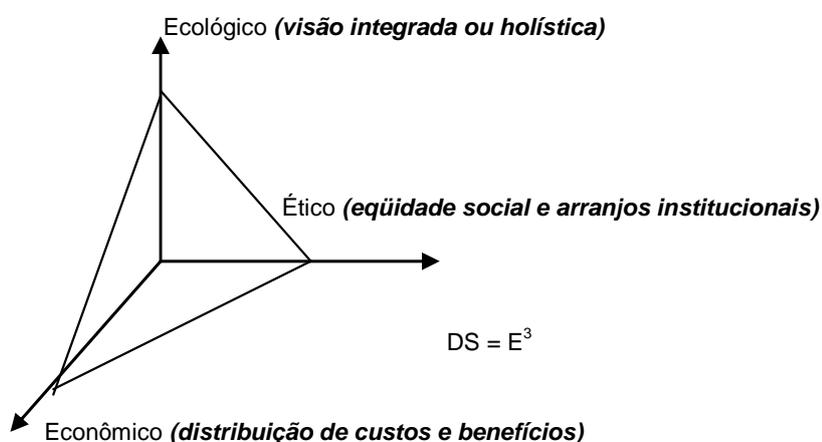
Enfim, estas possíveis dificuldades com a IMPRENSA podem ser evitadas por meio de eventos técnicos abertos, entrevistas coletivas e outras formas de comunicação por parte do Governo do Estado, a serem oportunamente consideradas.

3.4. A Abordagem Articulada dos Três Eixos da Sustentabilidade

Por fim, o terceiro estágio metodológico proposto pela APEX busca analisar a consistência das políticas públicas de desenvolvimento regional e gerenciamento de recursos hídricos, postas frente a objetivos de sustentabilidade das disponibilidades hídricas de Minas Gerais.

Estas análises devem ser conduzidas segundo as dimensões definidas pelos eixos da sustentabilidade (*Figura 3.1*) o Ecológico, o Econômico e o Ético, completando a referência mnemônica com os 03 (três) "Es", da sigla APEX.

Figura 3.1 - Conceito de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Estudos da EUROWALTER (200)

Neste último estágio, não se pretende descer a um nível teórico muito profundo sobre o conceito da sustentabilidade, em função da complexidade das investigações que seriam necessárias. Assim, cada vetor indicado será focado apenas em suas dimensões essenciais, buscando verificar se ocorreu consistência e equilíbrio entre cada uma das perspectivas de análise.

Desse modo, no vetor Ecológico os questionamentos são dirigidos sobre a suficiência, ou não, de uma abordagem compreensiva e integrada dos problemas, que considere as principais variáveis em questão. Como resposta, a problemática de recursos hídricos de Minas Gerais foi abordada considerando as chamadas variáveis supervenientes (desenvolvimento regional e meio ambiente) e variáveis intervenientes (setores usuários de recursos hídricos, particularmente saneamento, geração de energia, indústria, mineração, agricultura e irrigação), com leituras espaciais abrangentes, envolvendo o conceito definido como *“geometria variável”*.

Portanto, salvo engano, os problemas de recursos hídricos foram, de fato, analisados sob uma perspectiva abrangente e integrada, inclusive no que tange à capacidade de suporte do território em questão e às variáveis concernentes ao ordenamento de atividades produtivas e vetores de expansão de futuras demandas hídricas do Estado, ou seja, com atendimento aos conceitos exigidos para este primeiro eixo da sustentabilidade.

Quanto ao vetor Econômico, a identificação de potenciais conflitos entre os diferentes usos e usuários, em particular, de conflitos associados a áreas com escassez e/ou concentração de demandas, está sendo acompanhada de recomendações a respeito da aplicação dos instrumentos de gerenciamento, com a intenção de gerar equilíbrios sustentáveis e propostas concretas neste Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Por fim, no que concerne ao vetor Ético, uma das principais preocupações se refere à estruturação de arranjos institucionais que possibilitem a inserção equitativa dos diferentes atores com interesses sobre o gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de Minas Gerais.

Aqui, foi reafirmada a importância de consultas e acordos que abrangem: (i) o nível das UPGRHs envolvidas nos estudos em tela; (ii) o patamar mais amplo do Conselho Estadual de Recursos Hídricos; (iii) a interação e acordos com os estados vizinhos, consultados por intermédio de seus órgãos gestores de recursos hídricos; (iv) a integração entre as políticas públicas do Estado e a política de recursos hídricos; (v) a integração entre a política de meio ambiente e a política de recursos hídricos; (vi) a inserção da União nas mencionadas negociações e acordos, envolvendo a Agência Nacional de Águas, a SRHU e o próprio Conselho Nacional de Recursos Hídricos; (vii) o desenvolvimento do SEGRH com investimentos financeiros e a definição de metas aos órgãos integrantes, especialmente CBHs e CERH; (viii) a integração com o setor agropecuário, pela sua dispersão no Estado, pelos fortes indicadores de crescimento e interação com os recursos hídricos, seja no uso, seja na possibilidade de melhorias em quantidade e qualidade; além de (ix) ajustes em políticas e em regras operacionais aplicadas por setores usuários, que deverão ser empreendidas por organismos específicos, a exemplo do ONS, responsável por despachos para geradores de energia do Sistema Interligado Nacional (SIN).

Por certo que todas essas instâncias a serem consultadas devem assegurar equidade e representatividade entre todos os atores e interesses envolvidos e/ou afetados pelas alternativas propostas para equacionar os problemas de recursos hídricos de Minas Gerais.

Todavia, não obstante a confirmação de que os três eixos tenham sido adequadamente traçados, um último e principal fator deve ser assegurado, para que, de fato, a sustentabilidade seja consistente: além da abordagem isolada dos eixos, os trabalhos em questão devem, em termos conceituais e metodológicos, proporcionar uma articulação pragmática entre os três eixos (EXs) da sustentabilidade.

Isto significa que o conjunto dos interesses econômicos relacionados, direta ou indiretamente, aos processos sociais de apropriação de recursos ambientais – particularmente dos recursos hídricos – deve ser valorado e equanimente distribuído, no contexto de um arranjo institucional que compartilhe responsabilidades e possibilite a ancoragem da gestão sobre tal conjunto de interesses socialmente identificados²¹.

Dito de forma mais didática, particularmente, o aprimoramento e a estratégia institucional do SEGRH/MG, a serem propostos pelo presente estudo, serão consistentes se – e somente se – estiverem ancorados no conjunto dos interesses econômicos e sociais que estarão relacionados ao processo de gerenciamento das disponibilidades hídricas de Minas Gerais.

Por certo que consultas às instâncias de conselhos e comitês serão indispensáveis, contudo, insuficientes para que acordos pragmáticos e operacionalmente eficientes sejam negociados entre os principais usuários de recursos hídricos.

3.5. Algumas Recomendações

Conforme discutido ao longo desse capítulo, o SEGRH surgiu no bojo do despertar da sociedade para a importância da gestão ambiental, em meio à construção de novos paradigmas. Os atores, arenas e profissionais das diversas áreas hoje envolvidos na problemática ambiental e dos recursos hídricos experimentam novidades em todas as frentes: nas possibilidades participativas, nas interações entre profissionais e áreas para decisões conjuntas e na ainda mais recente percepção onde economia e meio ambiente não são antagonicos, mas essencialmente complementares.

As novas experimentações, contudo, chegam com a urgência das decisões. Na paulatina reversão da cultura da fartura de nossos recursos naturais, emergem situações de alto risco, especialmente em relação aos recursos hídricos. Estão em cheque em vários locais do Estado o abastecimento dos centros urbanos, a disponibilidade de água para a agropecuária em ascensão, o controle das águas subterrâneas em quantidade e qualidade e a disponibilidade de energia elétrica, cuja geração ainda guarda estreita relação com as águas. Há uma extensa gama de conflitos existentes e anunciados relativos aos recursos hídricos e o SEGRH precisa apresentar respostas.

²¹ LOBATO DA COSTA, F. J., Estratégias de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial, BIRD, abril/2003.

O sistema descentralizado sugerido na Política de Recursos Hídrico precisa ser efetivamente internalizado pela sociedade, através dos ATORES, ARENAS e PROFISSIONAIS com interfaces sobre os recursos hídricos. Com especial foco nos Comitês e no CERH, é preciso, com urgência, superar posições ultrapassadas, como visões unilaterais ou referências a práticas setoriais já superadas, e concentrar na urgência das decisões. O Brasil está vivendo momento de fértil crescimento e os setores produtivos precisam de regras claras para programar seus investimentos. Participações alegóricas comprometem não apenas o próprio SEGRH como permitem agravar as condições atuais. Os integrantes do SEGRH precisam revestir-se da responsabilidade que têm na definição de diretrizes para o desenvolvimento econômico.

Dentre as decisões que se espera, é urgente rever os critérios de outorga, em especial as vazões de referência. Tal revisão resulta de esforço conjunto e articulado entre SEMAD, IGAM, ANA, CBHs e CERH. Conforme anuncia a Portaria IGAM nº 10/1998, o uso da $Q_{7,10}$ pelo IGAM fica condicionado às proposições deste Plano Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos Diretores de Recursos Hídricos de cada Bacia Hidrográfica.

Ao longo deste *Capítulo 3* foi apresentada a metodologia APEX. A primeira das recomendações aqui feitas é justamente a reprodução desta metodologia em nível de UPGRH. Com foco em situações específicas, em condições peculiares e desafios bem definidos, a experimentação da metodologia com certeza trará compreensão melhor das “peças do jogo”, orientando sobre as estratégias para a tomada das decisões.

Tal sugestão deve se dar no bojo de outra mais ampla: o urgente amadurecimento dos integrantes do SEGRH. Por amadurecimento aqui se entende a superação daquelas posições vencidas no tempo, a internalização das responsabilidades e, principalmente, de uma visão pró-ativa para resolução dos desafios. Passados mais de dez anos da criação do SEGRH, surgido no bojo do crescimento da percepção da importância do meio ambiente que nos cerca, são inegáveis os avanços conquistados. Mas são, de mesma monta, inegáveis os desafios postos. A década que se inicia traz o prenúncio de forte crescimento econômico no país. O planejamento do uso das águas deve compor o início e o cerne deste crescimento e as decisões cabem ao complexo sistema aqui descrito. É premente que se eleve as discussões a um patamar mais técnico. Conforme mencionado no *Capítulo 3*, nos instrumentos de gerenciamento há possibilidades reais de amadurecimento e capacitação dos atores para o gerenciamento das águas, condição que deve ser incentivada pelo IGAM.

Na sequência deste raciocínio, é fundamental que as informações essenciais ao planejamento e à tomada de decisões na área de recursos hídricos e meio ambiente circulem. Conforme artigo 42 da Lei nº 13.199/99, regulamentado pelo artigo 29 do Decreto nº 41.578/2001, compete ao IGAM a gestão do sistema de informações. O Decreto não define, contudo, o formato deste sistema. A recomendação aqui posta vai ao encontro dos avanços tecnológicos dos sistemas de georreferenciamento – SIG e da informática. Sobre o SIG, tem-se atualmente acesso gratuito a bases georreferenciadas via *internet*, inclusive a imagens de satélite, cada dia mais comuns. O IGAM oferece algumas, como os limites das UPGRHs, limites municipais e hidrografia de Minas Gerais. Considerando como praxe as necessárias atualizações e aprimoramentos, é essencial que outras bases sejam

disponibilizadas de maneira gratuita pela *internet*, como cobertura vegetal, pedologia, uso dos solos, geologia, imagens de satélite, dentre outras. O ZEE/MG lançou mão, para as análises que apresenta, de uma considerável base de dados, inclusive georreferenciados. Para a eficiência do gerenciamento dos recursos hídricos e capacitação dos profissionais a ATORES, é fundamental que estas bases sejam disponibilizadas em formatos editáveis. De modo complementar ao rol das informações necessárias, devem ser também disponibilizados quadros e tabelas sempre em formatos editáveis. Relações de membros de CBHs, Conselhos, relações de outorgas concedidas devem sempre possibilitar leituras cruzadas, filtragens, gráficos e todas as possibilidades que dêem ao planejador a liberdade de interpretação dos dados. Cabe reforçar que os princípios da descentralização e da participação da Política de Recursos Hídricos são a maior garantia do uso adequado desses dados. Sem confiança na capacidade dos ATORES em ATUAR, não há como evoluir na efetiva implementação dos instrumentos.

Na esteira da compreensão das responsabilidades e da capacitação, os integrantes do SEGRH, com a SEMAD a frente, precisam fazer compreender aos demais gestores das políticas públicas que o meio ambiente, em vulnerabilidades e potencialidades, à luz da sustentabilidade, seja o princípio e fim de todo planejamento socioeconômico. Está aqui, mais uma vez, a superação do suposto e ultrapassado antagonismo entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, ou entre ambientalistas e setor produtivo. As discussões devem ser técnicas, calcadas em fatos aferidos em metodologias explicitadas. Dentre os ATORES, as universidades e faculdades têm papel relevante, assim como as entidades ambientalistas, que têm na proposição e execução de projetos (inclusive aqueles pleiteados junto ao FHIDRO) um caminho concreto para a sua sustentabilidade técnica e financeira, bem como para a comprovação, ou não, dos conceitos e propostas defendidos.

Mas este conjunto de proposições precisa, diante da urgência das decisões, ter metas a cumprir. Mesmo não remunerados e voluntários, os membros dos CBHs, das URCs e dos Conselhos têm responsabilidades perante a sociedade. É preciso que sejam definidos prazos para a efetivação dos instrumentos legais, com destaque para os critérios de outorga e enquadramento dos corpos de água em classe. Tomando a definição de metas como uma primeira meta, cabe ao CERH estipular as suas próprias metas no cumprimento de suas competências, incluída a implementação dos instrumentos de gerenciamento. Da mesma forma, os CBHs devem definir as suas próprias metas.

Finalmente, no conjunto do desenvolvimento dos integrantes do SEGRH, é preciso haver melhor integração entre os sistemas de meio ambiente e recursos hídricos. São dois sistemas descentralizados, compostos por órgãos deliberativos – o CERH e os CBHs para os recursos hídricos e o COPAM e URCs para o meio ambiente -, mas as decisões tomadas pelo sistema de meio ambiente precisa ter por base aquelas definidas no escopo do gerenciamento dos recursos hídricos, como relativas a disponibilidades, enquadramento dos corpos e diretrizes dos Planos de Recursos Hídricos.

4. Avaliação da Representatividade e de Resultados Objetivos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos de Minas Gerais (SEGRH/MG)

4.1. A Atuação dos Comitês e os Instrumentos

A criação e a atuação dos comitês de bacia hidrográfica em Minas Gerais não pode ser analisada em separado do processo maior de alteração da legislação e das ações para a implementação da política de recursos hídricos estadual e mesmo nacional. Da mesma forma que a de meio ambiente, a política de recursos hídricos se baseou inicialmente em ações de Comando e Controle, mesmo considerando a descentralização e o processo participativo a ela associados. Dentre os instrumentos dessa política, a outorga do direito de uso de recursos hídricos personifica esse Comando e Controle, podendo-se afirmar, portanto, que o poder decisório do sistema de gerenciamento de recursos hídricos se firmou inicialmente em tal instrumento.

Foi assim que, a partir de 1997, o IGAM direcionou esforços no que se refere à emissão de outorgas em Minas Gerais, regulamentando o seu processo de solicitação, definindo vazões de referência na busca de um parâmetro seguro do uso da água na bacia hidrográfica, organizando, consolidando e tornando confiável um banco de dados para armazenar e buscar informações sobre os processos e as outorgas concedidas. Além disso, o IGAM focou o aparelhamento de uma área capacitada para analisar e diligenciar as solicitações de uso da água no estado.

Nesse contexto, aos entes colegiados integrantes do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, entre eles os comitês de bacia hidrográfica, intrinsecamente relacionados à descentralização e à participação social no processo decisório pertinente às águas da bacia, foi reservado um início de forma desvinculada dessas suas principais características. Na mesma década de 90, muitos dos comitês em Minas Gerais foram criados em atendimento a exigências legais e financeiras, como por exemplo, a projetos de saneamento financiados pelo Banco Mundial, que traziam como exigência o fortalecimento da capacidade de gerenciamento dos recursos hídricos da bacia hidrográfica.

Por conta disso, verifica-se que a criação e a instalação de comitês de bacia hidrográfica em Minas Gerais trouxeram em seu contexto, desde o início, dificuldades para o processo de legitimação desses entes na bacia. Infere-se que a ausência de problemas potenciais que justificassem a sua mobilização inicial não tenha motivado os atores das esferas envolvidas a se articular, tampouco a participar. Por outro lado, destaca-se a importância estratégica da criação de comitês para o sistema de recursos hídricos, na forma de uma mobilização social na bacia hidrográfica para a questão das águas, com reflexos positivos na implementação e aplicação dos instrumentos da gerenciamento.

Como resultado decorrente dessa diretriz assumida no âmbito do IGAM relacionada ao instrumento da outorga, e considerando ainda a competência dos comitês de aprovação das outorgas para os empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor, conforme a Lei nº 13.199, de 1999, os processos de outorga foram levados às reuniões plenárias dos

Comitês. Embora desprovidos de capacidade técnica para esse fim, os comitês buscaram se estruturar para receber, analisar e julgar os processos de outorga encaminhados conforme a classificação de “*grande porte e com potencial poluidor*” estabelecida na DN CERH nº 07/2002. Passaram então a ser criadas Câmaras Técnicas para esse fim, formadas sob o mesmo preceito da composição paritária adotada na plenária, trazendo em sua configuração representantes dos quatro segmentos: poder público estadual e municipal, usuários e sociedade civil. Destaca-se aqui que, apesar das pesquisas realizadas em âmbito nacional e estadual relacionadas aos comitês e com capítulos dedicados à análise da capacitação dos seus membros tenham evidenciado a participação de representantes bem preparados tecnicamente, essas mesmas pesquisas revelam a ausência de um conhecimento maior sobre o gerenciamento de recursos hídricos e a aplicação de seus instrumentos.

Com relação a esse processo de análise e aprovação de outorgas, mesmo que não exercido na maioria dos comitês, pode-se dizer que os esforços despendidos não devem ser considerados em vão, especialmente sob a perspectiva de uma evolução dos comitês enquanto entes deliberativos e normativos. Afinal, esse mesmo processo trouxe para uma participação mais efetiva nas atividades dos comitês os atores sociais da bacia, dentre eles os representantes do segmento dos usuários, tendo ainda adquirido a forma de uma capacitação da sociedade para participação no sistema, pese a que tal capacidade tenha sido adquirida em bases nada teóricas, mas sim na prática da discussão e sob a necessidade de decisão. Cabe ressaltar, portanto, para a criação de um fator propulsor à implementação do SEGRH/MG.

Cabe a ressalva, portanto, desse processo de aprovação das outorgas como um fator propulsor à implementação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, embora tenha trazido consigo também um ônus para as plenárias dos comitês, em especial com relação aos debates distanciados dos aspectos quantitativos ou qualitativos do uso da água na bacia, e tampouco do enquadramento ou do plano da bacia enquanto instrumentos de planejamento do gerenciamento de recursos hídricos.

Ainda relacionado à aprovação das outorgas pelos comitês, cabe o relato da publicação da DN CERH nº 31/2009, que “*estabelece critérios e normas gerais para aprovação de outorga de direito de uso de recursos hídricos para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor, pelos comitês de bacias hidrográficas*”, resultado de um processo participativo de discussão nas Câmaras Técnicas do CERH/MG. Nesta Deliberação são estabelecidos, dentre outros, os prazos para a análise e a manifestação dos Comitês com relação às outorgas e, conforme disposto no art. 4º, em quais quesitos deverá basear-se a tomada de decisão, além do próprio parecer do órgão outorgante. Na mesma DN, destaca-se um “*considerando*” relacionado às responsabilidades dos membros dos comitês enquanto membros de um órgão de estado, deliberativo e normativo, uma referência direta ao processo de aprovação das outorgas, e ainda mais abrangente se avaliado, por exemplo, do ponto de vista das decisões sobre o uso da água na bacia, que trazem implicações em todo o desenvolvimento da região da bacia hidrográfica. Diz esse parágrafo da DN CERH nº 31/2009: “*Considerando que a participação em comitês de bacia hidrográfica, na qualidade*

de órgão de estado, caracteriza o exercício de função pública com responsabilização por ação ou omissão”.

Caberia uma avaliação, nesse processo de aprovação de outorgas pelas plenárias dos comitês mineiros, de alguma possibilidade de ingerência com os processos de licenciamento ambiental pelo entendimento de que o instrumento da outorga tenha o poder de deferir ou indeferir a instalação de empreendimentos na bacia, por aspectos não relacionados ao uso da água. Há que se evidenciar aos plenários dos comitês que o seu efetivo empoderamento relacionado ao gerenciamento das águas da bacia ocorre na discussão e na aprovação do plano da bacia e das metas a serem atingidas com o enquadramento dos cursos de água.

Em um momento posterior, mais recente, o desenvolvimento da política e a implementação do sistema de recursos hídricos em Minas Gerais passaram a se pautar na vertente do planejamento do uso da água nas bacias hidrográficas, com a elaboração dos planos de recursos hídricos, muito embora não estivessem totalmente implementados o Comando e o Controle pretendidos com o instrumento da outorga. Este último, por sua vez, permanece carente especialmente de uma base de dados consistente e de um cadastramento de usuários consolidado, coerente e sem replicações. Os planos de bacia passaram então a ser elaborados e aprovados no âmbito de cada bacia, destacando-se os processos participativos desenvolvidos para cada produto intermediário de sua elaboração - diagnóstico, prognóstico e planos de ação - e também para a sua análise e aprovação final no âmbito de cada comitê. Nesse contexto, reuniões públicas visando à consecução de um processo de discussões participativas para cada um desses produtos intermediários foram e vem sendo sistematicamente organizadas e realizadas. Ressalta-se aqui a importância de que os planos diretores municipais incorporem as diretrizes dos planos de recursos hídricos da sua bacia de inserção, assim como os planos de desenvolvimento estaduais. Ao sistema de recursos hídricos, portanto, importa o desafio de promover a devida alocação aos comitês de autoridade significativa sobre o gerenciamento da água, atuando assim de forma a proporcionar aos planos das bacias hidrográficas uma maior efetividade de implementação. Afinal, se o sucesso de um plano pode ser medido pelo nível de sua influência nas decisões legislativas e executivas emanadas a partir de suas concepções, do ponto de vista da ação dos comitês essa mesma avaliação pode referir-se ao número de deliberações emanadas de forma integrada e com objetivos alinhados ao conteúdo propositivo do plano.

Há ainda o desafio posto pelo sistema de recursos hídricos, em muitos aspectos relacionados ao plano de bacia, o qual se volta para a integração de ações entre os comitês de sub-bacias estaduais inseridos em uma bacia de rio de domínio federal com comitê instituído. Verifica-se ainda, em termos das lacunas da legislação, a falta de mecanismos para a integração entre os três níveis de planejamento - bacia hidrográfica, Estado e União - e de ações no que se refere à dominialidade dos corpos de água. Destaca-se, portanto, a necessidade de iniciativas para que os comitês em bacias de rio da União no estado de Minas Gerais assumam um papel integrador na sua área de abrangência, adicionando ao processo de gerenciamento das águas a necessária visão estratégica da bacia maior como um todo, com respeito ao princípio da subsidiariedade.

Acerca dessa questão, destaca-se a proposição de integração adotada na elaboração do plano da bacia do rio Doce, desenvolvido entre 2008 e 2009 e em fase final de aprovação

em 2010, que previu em sua elaboração planos de ações para cada uma das sub-bacias estaduais. A pretensão integradora desse comitê foi possível após alterações no próprio regimento interno, aprovadas em 2008, justamente visando uma adequação e o suporte para que esse colegiado pudesse assumir uma posição de integração juntos aos comitês estaduais da bacia. Assim, nesse plano integrado, coube a cada um desses nove comitês a tarefa de discutir, analisar e aprovar o próprio plano de ação, em um processo finalizado com a adoção desse plano como o plano da bacia. O processo de integração promovido pelo debate conjunto, ou ao menos simultâneo, entre todos os comitês da bacia e, ainda, pela adoção de premissas comuns para o desenvolvimento desses planos, é um ponto positivo para a gestão da bacia hidrográfica. Por seu lado, a fixação de condições de quantidade e qualidade da água no exutório de cada sub-bacia, com verificação prevista por pontos de controle, tem atuação positiva na construção de pactos para o gerenciamento das águas tornando evidente a necessidade de negociação entre comitês distintos para o atingimento das metas. Por fim, deve-se atentar para o formato da integração pretendida, que deve se pautar pelo princípio da subsidiariedade, respeitando e privilegiando as decisões tomadas no âmbito local de cada bacia, e portanto valorizando cada comitê estadual e seu poder local sobre as decisões em recursos hídricos.

Praticamente em paralelo à elaboração dos planos de bacia, a implementação do instrumento da cobrança pelo uso da água foi outro passo assumido para o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos. Foram despendidos esforços para tanto no âmbito das bacias com adiantado processo de discussão das questões relacionadas aos seus recursos hídricos, evidenciado pelo nível de desenvolvimento e compromisso do respectivo comitê, ou, ainda, em bacias onde se configurassem conflitos ou potenciais conflitos pelo uso da água disponível. Também foi considerada nessa avaliação uma estimativa de recursos arrecadáveis com a cobrança, visando avaliar a sustentabilidade inicial da sua implementação.

Deve-se atentar para o papel a ser desempenhado pela cobrança pelo uso da água nas atividades dos comitês. Considerando a sua implementação mais recente, até mesmo por conta do arcabouço legal e institucional exigido para a sua efetivação, o instrumento da cobrança é considerado no âmbito dos comitês a “pedra que falta” para que o modelo de gerenciamento de recursos hídricos passe a fazer sentido e os comitês passem a exercer sua autoridade na bacia. Verifica-se que há sempre a expectativa de que a efetivação da cobrança, dispondo recursos financeiros ao sistema, seja um fator de alteração da dinâmica do processo.

Entre as exigências impostas no âmbito do sistema para a efetivação da cobrança pelo uso da água em uma bacia hidrográfica, está a instituição da sua agência de água ou a delegação de suas competências a uma entidade específica, cujo processo no âmbito dos comitês mineiros envolvidos atualmente com a cobrança tem suscitado intensos debates, especialmente no que se refere à forma jurídica da entidade a ser contemplada com a delegação. Cabe ainda, nesse caso, um alerta relacionado à reprodução da composição dos comitês na estrutura dessas agências, o que pode ser entendido como um reflexo das desconfianças atuantes entre os segmentos representados no sistema. Deve-se promover o entendimento maior pelas plenárias dos comitês das atribuições distintas entre o comitê e

sua agência, da permanência do poder decisório nas mãos dos comitês, uma vez que a uma agência caberia tão somente implementar as decisões do colegiado.

Prosseguindo na relação entre as atividades dos comitês e a implementação dos instrumentos do gerenciamento de recursos hídricos em Minas Gerais, foi trazida à pauta desses colegiados a partir de 2009 o instrumento do enquadramento em classes segundo os usos preponderantes, configurado em alguns deles como revisão de proposta anteriormente aprovada. Para as bacias com previsão de contratação e desenvolvimento de plano de bacia em 2009/2010, o IGAM adotou a estratégia de efetivar uma contratação conjunta com a proposição de enquadramento dos cursos de água. Tal ação, justificada pela existência de uma fase comum de diagnóstico e prognóstico necessária para o desenvolvimento de ambos e, ainda, pela estreita correlação entre as proposições do plano e as metas progressivas do enquadramento, deverá configurar-se, no que se refere aos debates no âmbito dos comitês enquanto fórum comum de aprovação, como uma ação positiva para o fortalecimento institucional dos comitês. O enquadramento é o instrumento de acordos sociais por excelência e deve ser enfatizado nos comitês como tanto, devido à qualidade destes como fórum legítimo para a fixação consensada das metas de qualidade para as águas da bacia, ressaltando-se a condição de ser, se não precedido, ao menos desenvolvido de forma articulada com o plano da bacia. O debate sobre esse instrumento é novo no âmbito dos comitês em Minas Gerais, ao menos em sua forma legítima de construção, devendo se configurar em um importante impulso à identidade dos comitês como colegiados representativos da sociedade da bacia para a discussão de assuntos ligados aos seus recursos hídricos. O desafio aqui posto aos comitês é desenvolver o gerenciamento de recursos hídricos promovendo o enquadramento.

4.2. A Atuação de Cada Segmento

Em referência à composição das plenárias, assumiu-se em Minas Gerais uma conformação que, a despeito da abertura proporcionada pela Lei nº 13.199, de 1999, art. 36, relacionada à paridade dos segmentos dos usuários e da sociedade civil, retrata um equilíbrio entre os quatro segmentos, com a indicação do mesmo número de representantes para cada um deles.

Com relação aos segmentos representados nos comitês, o poder público estadual detém praticamente sozinho a responsabilidade quanto ao reconhecimento institucional dos comitês, embora não se verifique uma preocupação nesse sentido na atuação dos seus representantes. Essa responsabilidade não pode se restringir à ação dos órgãos públicos gestores de recursos hídricos, de apoio ao funcionamento dos comitês, mas deve-se primar por uma atuação em especial fora do *locus* das plenárias, em ações visando à incorporação das decisões da política de recursos hídricos nas atividades e nos planejamentos do poder público em áreas como educação e saúde, além de continuar com as suas competências em matéria de controle do uso da água e sua fiscalização.

O IGAM, no cumprimento de seu papel de apoio técnico, funcional e administrativo ao funcionamento dos comitês e ao seu fortalecimento, tem através dos anos envidado esforços para tanto, como o fornecimento de equipamentos, de material de escritório, de um

funcionário administrativo, além de apoio técnico e jurídico. Ainda nesse sentido, o Decreto nº 45.230/2009, que regulamenta a Lei do FHIDRO, destinou recursos deste Fundo aos comitês. Conforme art. 3º, *“Fica estabelecido o percentual de até 7,5% (sete e meio por cento) do valor total anual do FHIDRO para a aplicação nas ações de estruturação física e operacional de todos os Comitês de Bacia Hidrográfica, previstos e instituídos, no Estado de Minas Gerais, com vistas ao fortalecimento de sua atuação”*. Os comitês deverão organizar-se para a aplicação desses recursos, cujo aporte terá início em 2010, tendo sido indicadas no próprio Decreto, e portanto priorizadas, as despesas operacionais - aluguel, luz, telefone, etc.- e a contratação de pessoal administrativo. Ainda no mesmo Decreto foram inseridas regras para controle e avaliação do uso desse recurso pelos comitês, na forma da apresentação de relatórios anuais contemplando as ações realizadas e os resultados obtidos, os quais são sujeitos a análise e aprovação de acordo com as normas administrativas e financeiras vigentes. Destaca-se ainda que, após análise e deliberação do CERH/MG quanto aos relatórios de atividades apresentados pelos comitês, os recursos financeiros a serem aportados poderão obter acréscimos ou supressões, de acordo com o desempenho comprovado.

O governo mineiro desenvolveu um programa denominado *“Qualificação em Gestão e Desenvolvimento Institucional: Ações para o Fortalecimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica do Estado de Minas Gerais”*, elaborado pelo CEMAIS – Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais, do Instituto de Governança Social. Neste programa, já em andamento em 2010, foram elencados 15 comitês cujos membros e secretaria de apoio deverão passar por um processo de treinamento e qualificação durante três dias. Ele objetiva *“fortalecer institucionalmente os Comitês de Bacia Hidrográfica para o exercício de sua competência legal e fornecer instrumentos e ferramentas gerenciais para que cumpram, de maneira mais efetiva, seu papel na política de gestão dos recursos hídricos”*. No treinamento previsto, os membros do comitê serão inclusive assessorados na elaboração de um plano de ações estratégicas, além de outro de comunicação e divulgação do comitê. Esforços nesse sentido tendem a ser eficientes, porque focam diretamente em carências verificadas numa análise mais ampla dos comitês em atividade no Estado, relacionadas à necessidade de uma atuação mais estruturada e planejada e ao aumento da sua efetividade institucional e, por outro lado, à sua baixa capacidade de mobilização e articulação com a sociedade da bacia.

Também no sentido do fortalecimento da atuação dos comitês e do conhecimento das suas competências e forma de atuação, o IGAM lançou o *“Manual do Conselheiro”*, a fim de ajudar os cidadãos comuns a perceber o alcance de sua participação nos processos decisórios nos comitês, alinhando informações sobre os deveres e responsabilidades dos membros dos comitês, o seu processo de escolha e a evolução do gerenciamento das águas no estado. Ademais, foi publicado em 2009 o *“Manual de Procedimentos do Núcleo de Apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica”*, visando sistematizar os procedimentos essenciais para os apoios administrativos e técnicos aos membros dos comitês, uma atribuição deste Núcleo que integra o IGAM.

Com relação ao segmento dos usuários, a expectativa no âmbito dos comitês é que sua interferência em recursos hídricos seja feita de modo a privilegiar tanto a responsabilidade

quanto a racionalidade pelo uso da água, e de forma comprometida com o desenvolvimento da bacia.

A Constituição de 1988 não estabeleceu uma dominialidade municipal para os corpos de água do País, argumento constituído tanto para uma participação efetiva quanto para o não comprometimento do poder público municipal nos comitês. Entretanto, a responsabilidade de regulação sobre o uso do solo do território da bacia, ação com forte influência sobre a qualidade das águas da rede hidrográfica, cabe aos municípios. Por não dispor de tal atribuição, aos comitês cabe desenvolver uma relação de cooperação com os municípios da bacia, visando promover a sua integração ao processo de gestão e de construção de uma referência de bacia hidrográfica com identidade social. Já aos municípios cabe o entendimento e a valorização das atividades de um comitê, visualizando a inserção do seu território no contexto da bacia hidrográfica e entendendo as interligações próprias dessa mesma bacia. Sob essa égide devem pautar suas decisões relacionadas preferencialmente de forma compartilhada na bacia. Esse posicionamento, se assumido no âmbito do comitê, possibilitaria decisões conjuntas e integradas com as demais representações municipais, que sofrem consequências dependendo da sua posição relativa na rede hidrográfica da bacia. Nesse contexto, deve ser promovida a integração entre os planos diretores municipais e o plano diretor de recursos hídricos da bacia hidrográfica. Destacam-se ainda as ações de suporte ao funcionamento dos comitês, assumidas por algumas associações de municípios, como no caso dos comitês instituídos nas UPGRH DO1 e DO2 (Piranga e Piracicaba). Estas, reforçadas pelo conhecimento da aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água na própria bacia de sua origem, constituem argumentos suficientes para uma participação ativa e representativa por parte desse segmento, ainda mais ao se considerar que essa aplicação de recursos é, via de regra, dirigida para o setor de saneamento, uma responsabilidade municipal. Todavia, o segmento não deve, sob essa argumentação de apoio ao funcionamento, pretender dominar as ações dos comitês, o que poderia causar distorções no agir político aplicado ao gerenciamento de recursos hídricos. Com base em um discurso de integração desse segmento ao gerenciamento de recursos hídricos, a DN CERH nº 30/2009 promoveu, dentre outras alterações na DN CERH nº 04/2002, um aumento do prazo dos mandatos dos membros dos comitês mineiros para quatro anos, cuidando ainda para torná-los coincidentes com os mandatos dos prefeitos municipais.

A comunidade cívica representada nos comitês adiciona o conhecimento específico dos problemas da bacia, o conhecimento técnico pessoal e a experiência essenciais para o processo de gestão participativa. Pela própria condição de sua participação, que sob certos aspectos pode ser considerada voluntária, esses membros normalmente apresentam características pessoais importantes, como crença no processo e disposição para participar. Há, entretanto, uma lacuna a ser resolvida na forma de sua capacitação relacionada ao gerenciamento de recursos hídricos, em especial quanto aos processos específicos dos seus instrumentos. Como aprimoramento da sua participação nos colegiados de recursos hídricos, a sociedade civil deve reconhecer a importância das atividades produtivas na bacia, buscando posicionar-se pela busca de um caminho de sustentabilidade ambiental e social para a bacia, mas mantendo-se atenta à sua responsabilidade pelas ações e omissões no processo de participação nas decisões.

Nesse *Capítulo 4.2* foram apresentadas de forma geral críticas construtivas à participação de cada segmento nos comitês, na evidência da necessidade de que cada representação exercida na plenária reconheça plenamente o seu papel, em fortalecimento do processo participativo de gerenciamento de recursos hídricos.

4.3. Algumas Recomendações

Uma avaliação mais abrangente da atuação dos comitês de bacia em Minas Gerais evidencia dificuldades recorrentes, relacionadas especialmente à sua efetividade. Elas advêm da ausência de planos diretores ou de sua incorporação ao planejamento do território da bacia e também da baixa capacidade de articulação do colegiado com a sociedade e de mobilização. No que se refere aos seus membros, é clara a baixa capacidade técnica e de conhecimento do arcabouço legal de recursos hídricos, inclusive nos próprios regimentos internos, para tratar de assuntos relacionados ao gerenciamento de recursos hídricos. A esse fato aliam-se a falta de motivação e de participação, conjugadas à baixa representatividade desses membros. Além disso, deve ser evidenciado aos membros das plenárias que a política inerente ao gerenciamento de recursos hídricos, ao contrário da tradicionalmente exercida, requer de seus participantes uma visão mais abrangente do território enquanto bacia hidrográfica, em prol do entendimento da necessidade de ações integradas e pela evidência do aspecto estratégico do gerenciamento do uso da água. Isso exige a consideração de aspectos utilitaristas e conservacionistas, numa sinergia entre as motivações dos atores envolvidos. Torna-se importante evidenciar para esses atores que os comitês podem e devem ser espaços para a resolução de problemas específicos da bacia e que trazem em sua gênese a possibilidade de uma gestão participativa das águas da bacia, com reflexos na normatização e na implementação dos instrumentos do gerenciamento de recursos hídricos.

Aos comitês cabe, portanto, o desafio de saber orientar e liderar o desenvolvimento da bacia hidrográfica nos aspectos relacionados às suas competências. Assim, devem se ater em transformar diagnósticos e intenções em planos e ações sistematizados e estruturados, devidamente dotados de métodos de monitoramento e avaliação, a fim de se consolidarem como espaço efetivo de tomada de decisões.

Quanto à sua estruturação, os comitês devem se beneficiar dos 7,5% dos recursos do FHIDRO disponibilizados a partir de 2010, referidos anteriormente. É de se prever uma melhoria de sua estrutura administrativa, com a possibilidade de contratação de uma equipe dedicada às atividades do comitê, atuando na ampliação da capacidade de ação.

A integração dos comitês mineiros ao respectivo comitê da bacia de rio de domínio da União deve ser assumida como prioridade pelo sistema estadual de recursos hídricos. Vários aspectos precisam ser vencidos, como o perfeito entendimento desse sistema baseado na subsidiariedade, assim como a identificação e a instalação de mecanismos que atuem para um processo de integração. O estado tem praticamente todo seu território inserido na área de abrangência dos mais importantes comitês no país, como dos rios Paraíba do Sul, São Francisco, Doce, Paranaíba, e até mesmo uma pequena, porém significativa parcela da bacia do rio Capivari, que se insere no comitê do Piracicaba, Capivari e Jundiá.

Pode-se inferir pelo panorama em Minas Gerais que a criação de comitês não necessariamente resulta na democratização do processo decisório para o gerenciamento dos recursos hídricos da bacia, nem colabora para o aumento de sua eficácia. Como a sua personalidade de fórum participativo e deliberativo não gera espontaneamente apoio político para as suas ações e proposições, a chance de sucesso de um comitê aumenta consideravelmente quando obtém sustentabilidade política e institucional desde a sua criação. Deve ser reconhecida desde o início a necessidade de colaboração interna e de apoio externo para a validação dos seus objetivos e decisões. Por se encontrarem na base decisória do modelo de gerenciamento preconizado para os recursos hídricos, os comitês só serão efetivos se tiverem a sua autoridade enquanto órgão público reconhecida pelo próprio poder público, especialmente no que se refere à implementação das suas decisões.

De todo o exposto, a pergunta que surge é: Qual o objetivo do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos? Por óbvio, tentar resolver problemas concernentes às disponibilidades hídricas, notadamente quando afetam a sociedade, a economia e o meio ambiente. De fato, a água tem valores sociais, econômicos e ambientais, mutuamente articulados entre si.

É possível resolver problemas hídricos sem uma inserção - mais do que isso, sem uma adesão orgânica (no sentido gramisciano²²) e consistente dos setores usuários das águas? Evidentemente que não.

Portanto, Comitês submetidos à hegemonia e domínio de "representantes" da sociedade civil e, até mesmo, de órgãos gestores de recursos hídricos, mas com distância e afastamento dos usuários de recursos hídricos não chegarão a resultados objetivos e concretos, afinal:

- são os usuários os atores relacionados aos problemas que devem ser resolvidos; e,
- especialmente, cada setor usuário detém o conhecimento de variáveis específicas às suas atividades - como prestação de serviços de saneamento e produção agrícola e industrial -, fato essencial para que seja alcançado um equilíbrio sustentável frente à conservação quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos.

Assim, o foco principal do Sistema de Gerenciamento deve ser um conjunto de acordos e compromissos junto aos usuários, com rebatimentos efetivos em termos de ações e intervenções sobre os recursos hídricos. Caso contrário, ficaremos na retórica de que a sociedade civil exercerá o "controle" sobre a matéria. Qual controle? Sob qual representatividade efetiva e legítima? Como e sobre quais variáveis poderão intervir, caso promovam o afastamento dos usuários?

Por certo a representação da sociedade civil é fundamental ao processo, quer em termos de transparência, vigilância social e denúncias, quer em sede de verificação de resultados e

²² Entende-se como 'orgânico' não apenas uma participação protocolar mas substantiva, onde interesses e objetivos futuros estejam relacionados. Em outros termos, os participantes devem acreditar e serem essenciais na estrutura do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

definição dos objetivos e metas a serem negociados, dentre todos os diferentes interesses envolvidos. Em outras palavras, não há "controle social", mas negociações e acordos entre diferentes interesses dos diversos atores, no contexto de um modelo institucional democrático e participativo. Mas o foco principal e pragmático do Sistema de Gerenciamento são deve ser o entendimento com setores usuários.

Feitas as considerações, de se pontuar que a definição de uma estratégia consistente na formação de comitês de bacias - sob o entendimento de que o Sistema de Gerenciamento não deve constituir um fim em si mesmo, mas ser estruturado como resposta objetiva à natureza dos problemas a enfrentar - recomenda-se sejam elaborados TDRs para estudos voltados a avaliações do SEGRH/MG, complementares aos relatórios do PERH/MG.

Nesse sentido, seguem as perguntas recomendadas ao fortalecimento do SEGRH/MG, que deverão subsidiar a elaboração de TDRs, objeto deste Plano Estadual de Recursos Hídricos:

- Em cada Unidade Estratégica de Gestão (UEG), qual o perfil e a natureza dos problemas relacionados aos recursos hídricos?
- Quais os atores relacionados a tais problemas, em termos de causas e efeitos?
- Quais as atividades sociais e econômicas relacionadas a tais problemas, especialmente quanto à geração de emprego e renda e prestação de serviços?
- Como conciliar ou realocar tais atividades, de modo a conferir equilíbrio e sustentabilidade às questões ambientais e dos recursos hídricos?
- Que instâncias institucionais se mostram como necessárias para tais equacionamentos e quais os participantes estratégicos e fundamentais para que objetivos, metas e acordos sejam negociados e implementados?
- Quais as funções e encargos específicos dos diversos atores envolvidos no processo?
- Enfim, para efetivos avanços no SEGRH/MG, fica a recomendação de que tais perguntas constem de TDRs para uma avaliação mais detida em cada comitê, com rebatimentos em termos de uma estratégia estadual mais consistente e pragmática para o gerenciamento de recursos hídricos.

5. Levantamento da Base Jurídico-Legal Vigente

5.1. Preliminares

Conquanto a legislação do Estado de Minas Gerais relativa à Política e ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, objeto da Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999 traduza e positive, inequivocamente, a orientação normativa disposta na Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos ao regulamentar o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, há situações de lacunas e de inconsistências jurídico-legais, que carecem análises e soluções, sem as quais, o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH/MG pode restar, como adiante indicado, sem a eficiência, eficácia, efetividade desejadas, e desabrigado de segurança jurídica, nos efeitos por ele pretendidos.

Desse modo, o levantamento jurídico-legal procedido, por cotejamento, a par de registrar eventuais imperfeições normativas a serem superadas, busca, também, por indução, examinar as possibilidades de enriquecimento técnico do Plano, em termos de atualidade e de modernidade.

Para tanto, a índole impressa no seu texto neste estágio do Relatório, caracteriza-se, ainda, por meticulosa e extensiva pesquisa evolutivo-tendencial de avanços, como, exemplificativamente, vê-lo inserido sob a égide de uma Governança Corporativa Ambiental, no âmbito das águas e recursos hídricos do Estado.

Antes, porém, cuida da importância de que se há de revestir a composição e a eficiência do sistema de gerenciamento, que o faça cumprir, com fidelidade a política hídrica estadual, a partir de seus instrumentos instituidores e indutores, de modo especial quanto: a correta personificação de seus agentes; as peculiaridades inerentes à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, a importância transcendental e sempre atualizada de suas informações e, acima de tudo, sobre o convívio e o relacionamento com a totalidade de seus atores, públicos relevantes e *stakeholders*, conducente a um efetivo engajamento não apenas contributivo, mas societal e de cidadania.

5.2. Advento da Lei Federal nº 9.433/1997: Antecedentes e Perspectivas

A publicação da Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, com elásticos e imediatos rebatimentos ambientais, provinda do Projeto de lei nº 2.249/1991, proposta pelo Poder Executivo, mostra clara inspiração aos princípios definidos em Dublin (1992) sobre a água, no modelo francês para seu manejo e gestão, com elementos da legislação norte-americana, fruto de pesquisas feitas pela Câmara dos Deputados e concluída com a celebração da Agenda 21, quando da ECO-92, havida no Rio de Janeiro.

5.3. Caracterização da Lei Federal nº 9.433/1997 Enquanto Norma de Âmbito Nacional

Redigida em linguagem simples e direta, como convém à boa técnica legislativa, a Lei Federal nº 9.433/1997 sobrepõe-se, enquanto texto normativo, a todas as esferas de poder

legislativo na convivência federativa brasileira. Não é uma norma federal, nem estadual, nem distrital-federal, muito menos municipal; é uma norma nacional.

Por isto, na sua ementa está escrito que ela institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. É, pois, uma lei de observância nacional, inobstante, formalmente, ter a característica de lei ordinária federal.

Esta questão, por sinal, evoca incursão de análise doutrinária aceita pelo direito constitucional brasileiro, como bem demonstra o jurista Gabriel Ivo²³, *litteris*:

O Estado Federal é aquele cuja ordem jurídica é composta do subconjunto de normas centrais, vigentes para todo o território e produzida por um órgão central, e do subconjunto de normas locais, válidas para partes do território e produzidas por outros órgãos que não o central. O conjunto das normas centrais e normas locais – ambas parciais – forma a ordem jurídica global do Estado.

Há a confluência da descentralização estática e da descentralização dinâmica. As normas jurídicas têm âmbito territorial de validade distintas e são produzidas por diversas órgãos. A ordem jurídica total está na Constituição do Estado Federal e sua complementação, como no caso do Direito positivo brasileiro, no contexto da legislação nacional.

O regime jurídico brasileiro possui quatro Sistemas: a) o Sistema Nacional; b) o Sistema Federal; c) os Sistemas Estaduais; e d) os Sistemas Municipais.

Quando se fala de normas federais está-se referindo tanto às leis federais estritamente, quanto às leis nacionais. Tais ordens normativas têm competências materiais distintas, que são indicadas na Constituição Federal, como foi visto. A lei nacional, portanto, é lei de ordem total, é lei do Estado Nacional.

A lei nacional tem aplicabilidade não apenas às pessoas subordinadas à União, mas incorpora, também, o âmbito pessoal de validade de suas normas todos os cidadãos do Estado, inclusive a União e os Estados Federados. O âmbito material de validade da lei nacional é diverso da lei federal. As leis estaduais, distritais-federais e municipais seguem seus princípios, mas não se confundem.

Outra característica da Lei Federal nº 9.433/1997 é a de não fazer distinção expressa e taxativa entre os vocábulos água e recurso hídrico, usados, tanto no singular e no plural, segundo a dinâmica e a flexão de seus dispositivos, mas são como sinônimos, embora o sentido de recurso hídrico indique uma conotação econômica; enquanto água e/ou águas uma conotação coloquial relativa às águas doces e naturais; o costume impõe, muitas vezes, certos preceitos quando se deseja uma ou outra. Para beber, por exemplo, pede-se água habitualmente, ou qualificativamente, água mineral, que por sinal, rege-se por legislação própria (Decreto-lei nº 7.841, de 8 de agosto de 1945 e legislação posterior).

²³ In: Constituição Estadual, São Paulo, Max Limonad, 1977, p. 83-84.

Doutro enfoque, a Lei Federal nº 9.433/1997, ancorada nos pressupostos constitucionais, privativos e exclusivos da Carta de 1988 (art. 21, inc. XIX e art. 22, inc. IV), em que pese o domínio dos recursos hídricos estarem divididos, enquanto bens, entre a União (CF/88, art. 20, inc. III) e os Estados Federados (CF/88, art. 26, I), é uma norma de caráter nacional, de ordem pública, de interesse coletivo e imperativa, como assim a respaldam, na classificação predominante das normas, juristas de raro escol, dentre eles: Carlos Maximiliano²⁴; José Afonso da Silva²⁵ e Caio Mário da Silva Pereira²⁶.

A condição da Lei Federal nº 9.433/1997 é, pois, a par de ser nacional (porque obriga a sua observância a todas as unidades da convivência federativa, ou seja, a União, os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como a todo o setor privado da sociedade e da economia); também de ordem pública e imperativa (porque dispõe sobre matéria constitucionalmente inscrita na Carta Maior, como determinante de ações e atividades exclusivas do Poder Público); atividades estas que somente o Estado, na sua acepção ampla, pode e deve realizar, posto que, caracterizam-se como serviços públicos essenciais que exigem o exercício de seu poder extroverso, ou seja, o poder de regulamentar, tais como, por exemplo, o de cobrar (tarifas/preço), fiscalizar, policiar, tipificar (modalidades infracionais/penalidades), conceder, coibir, suspender, interditar, punir, arbitrar (conflitos), impor (sanções), além de fomentar, estimular e consentir certas práticas, costumes ou condições, segundo o que estabelecer ou instrumentalizar.

5.4. Análise Sumária dos Termos da Lei Federal nº 9.433/1997: Propósitos e Distribuição Formal

A Lei Federal nº 9.433/1997 tem dois amplos e relevantes propósitos:

- instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos; e,
- criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a fim de regulamentar o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal.

De sua ementa está dito ainda que, cabe-lhe alterar o art. 1º da Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que cuida do processo de compensação financeira às unidades federativas atingidas pela exploração de seus recursos hídricos pela União.

Do ponto de vista formal, a Lei Federal nº 9.433/97 acha-se distribuída em quatro Títulos, que se subdividem em Capítulos e estes em Seções. Tais Títulos são os seguintes:

- Título I (Da Política Nacional de Recursos Hídricos)

Dos Fundamentos (art. 1º, incs. I a VI);

²⁴ In: *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 12ª ed., Rio, Forense, 1992, p. 216 a 224.

²⁵ In: *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*, São Paulo.

²⁶ In: *Instituições de Direito Civil*, 6ª ed., Rio, Forense, 1.994, p. 13 e 14 e p. 68.

Dos Objetivos (art. 2º, incs. I a III); Diretrizes Gerais de Ação (art. 3º, incs. I a VI);

Dos Instrumentos (art. 5º a 28, incisos e parágrafos);

Da Ação do Poder Público (art. 29, incs. I a IV e par. Único, arts. 30, incs. I a IV e 31);

- Título II (Do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos)

Dos Objetivos e Composição (art. 32, incs. I a V; art. 33, incs. I e IA a V);

Do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (arts. 34 a 36 e incs.);

Dos Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 37, incs. I a III e parág. único; 38, incs. I a IX e parág. único; 39, incs. I a V e §§ 1º a 4º e 40);

Das Agências de Água (arts. 41; 42, parág. único; 43, incs. I e II; 44, incs. I a XI, alíneas a a d);

Da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 45, 46, incs. I a V)

Das Organizações Civas de Recursos Hídricos (arts. 47, incs. I a V e 48) e,

- Título III (Das Infrações e Penalidades) (arts. 49, incs. I a VIII; 50, incs. I a IV e §§ 1º ao 4º) e ao Título IV;

- Título IV (Das Disposições Gerais e Transitórias) (arts. 51 a 57).

5.5. Dos Mecanismos Indutores da Lei Federal nº 9.433/1997

No todo a Lei Federal nº 9.433/1997, sob égide normativa de observância nacional, respeitada a autonomia dos Estados e do Distrito Federal, pode ser vista, também, sob a perspectiva de uma convergência de mecanismos indutores institucionais, a saber:

- na consistência dos fundamentos e objetivos, de natureza estratégica (art. 1º, incisos I a VI e art. 2º e incisos);
- na caracterização instrumental, de natureza normativa, operacional e coercitiva (art. 5º e incisos, com desdobramentos explicativos objeto dos arts. 6º a 27, incisos e parágrafos, bem como os arts. 49 a 50, incisos e parágrafos);
- na efetivação da ação política e administrativa, de natureza impulsionadora de seus termos, contendo diretrizes para as diferentes ações governamentais, portanto políticas, para a sua implantação, implementação, controle e avaliação (art. 3º, 4º, 29 a 31, 53 a 55); e,
- na orientação gerencial, de natureza organizacional, de cunho estrutural e orgânico, estabelecendo o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, bem como os registros específicos de indução e redução de seus procedimentos decisórios concernentes (arts. 32

a 48, incisos e parágrafos).

Os fundamentos e os objetivos inscritos no frontispício da lei destacam-se por sua relevância e por consagrar princípios internacionalmente aceitos, merece transcrição, para evidenciar o campo estratégico, que os legitimam, ou seja:

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 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.

5.6. Exaltação à Gestão Descentralizada dos Recursos Hídricos no Brasil: Um Novo Enfoque

Inobstante serem todos os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos muito significativos e relevantes, com explicitação e compreensão óbvias, pela clareza e concisão, deve-se por em destaque, no entanto, a questão relacionada com a sua gestão, que envolve a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º, inc. VI).

A Lei Federal nº 9.433/1997 veio inscrever um novo enfoque para o termo descentralização, que se compatibiliza com o movimento vivido pelo Direito Político, em que as democracias modernas deixam de ser meramente representativas para serem, sobretudo, democracias participativas. O atual estágio do Direito Administrativo Brasileiro está imerso intensamente nessa mudança. Daí prelecionar a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁷ *litteris*:

Descentralização significa a 'criação, pelo Poder Público, de uma pessoa jurídica de direito público ou privado, à qual se atribui a titularidade e a execução de um determinado serviço público'.

A descentralização implica, portanto, na transferência, pelo Poder Público, a uma autarquia, sociedade de economia mista ou empresa pública, ou mesmo uma fundação pública, de determinada função inerente ao Estado. Contudo, a Lei Federal

²⁷ In Direito Administrativo, São Paulo, Editora Atlas, 1996, p. 298.

nº 9.433/97 vai além, ao prever a participação do Poder Público, dos usuários e da Comunidade, o que enseja um outro enfoque sobre a matéria.

O entendimento da descentralização, na interpretação da lei citada, deve ser a da participação da sociedade como uma das características da Administração Pública contemporânea. Neste sentido, cabe aqui introduzir a noção de democracia administrativa, citada pela jurista Odete Medauar²⁸, para quem 'a preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando, na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira'.

A proteção ambiental tem ficado, fundamentalmente, nas mãos dos Estados que estão muito mais aparelhados para tanto, pelo menos em tese, que o próprio poder federal. E o uso do solo é matéria voltada muito mais aos Municípios, não obstante as competências federais e estaduais sobre a matéria. Assim, no que tange a uma bacia hidrográfica determinada, é necessário haver uma articulação entre os órgãos e entidades estaduais responsáveis pelo controle da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, e dos Municípios nela inseridos, de forma a que se possa, sempre através de negociação, estabelecer as metas de quantidade e qualidade, em nível da bacia como um todo, no âmbito do seu Comitê.

Os recursos hídricos não podem, pois, ser geridos de forma isolada em relação ao meio ambiente e aos organismos públicos (federais, estaduais, distritais e municipais) incumbidos de seu planejamento e coordenação, no que toca à fauna (aquática e terrestre), às florestas, ao uso do solo e de agrotóxicos, à instalação de novas indústrias, à renovação de antigas indústrias em funcionamento e operação e ao zoneamento ambiental das bacias hidrográficas.²⁹

O gerenciamento das águas e recursos hídricos no Brasil, nos termos da Lei Federal nº 9.433/1997 é autêntico pacto federativo, no qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão defronte a uma forma de atuação, que rompe com o modelo clássico de organização do Estado Brasileiro.

Esse rompimento baseia-se, como assinalado, na democracia participativa e a gestão colegiada, e aponta para a necessidade de desenvolvimento de mecanismos e arranjos de cooperação multilateral nos Comitês de Bacias Hidrográficas. O desafio que continua a se ter, desde a publicação da legislação hídrica nacional não é tanto conceitual – que a lei define – mas sim o de efetivá-la e implementá-la, onde o conflito de competência desaparece visto que nos Comitês prevalece a necessidade da cooperação.

²⁸ Artigo: Administração Pública ainda sem Democracia. In Revista de Problemas Brasileiros, São Paulo, mar/abr. 1986, p.38.

²⁹ Os negritos apostos nas citações acima são da consultoria, para exaltar os seus significados.

Neste ensejo cabe salientar que o federalismo brasileiro tem forma impar, talvez, única no mundo: é trino (União, Estados, Departamento, Distrito Federal e Municípios) e não dual como na maioria de países federados do mundo (União, Estados e/ou Províncias); também porque baseado em cooperação num processo contínuo de construção da democracia; demais, uma federação, por definição etimológica (*do lat. foedus, i*) é corolário de harmonia e cooperação.

O art. 23, incisos I a XII e parágrafo único da Carta Maior do país ao admitir e determinar competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deles exigem estrito cumprimento, mercê de seu parágrafo único, objeto da Emenda Constitucional nº 53/2006, cujo texto diz, *litteris*:

Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Infelizmente, e até o momento, esta matéria não foi regulamentada. Todavia, os Consórcios Públicos – que também podem ser privados – acham-se positivados *ex vi* da Lei Federal nº 11.107/2005, ora em fase de especulativa de provável utilização, diante de situações de interpretação jurídica ainda não suficientemente respondidas pela doutrina ou intérpretes.

A par dessa explícita competência comum – ainda carente da legislação indicada – há outro dispositivo semelhante inscrito na Carta de 1988, que diz, *litteris*:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

O dispositivo magno focado, ao lado do art. 23 referido, implicitamente visa atender ao princípio da subsidiariedade, ou seja, a complementariedade ou a suplementariedade da prestação de serviços, ou encargos entre as entidades da convivência federativa brasileira, como observa o jurista José Alfredo de Oliveira Baracho³⁰.

Aliás, foi com fulcro no art. 241 da Constituição Federal de 1988, que o Estado de Minas Gerais e o Município de Belo Horizonte, tendo como co-participantes a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA/MG) e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) subscreveram em 13 de novembro de 2002, aditado em 30 de abril de 2004, Convênio de Cooperação para a prestação compartilhada de serviços de abastecimento de água e saneamento no Município de Belo Horizonte, com vigência até o ano de 2032.

³⁰ *In*: O Princípio da Subsidiariedade – Conceito e Evolução, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997, p. 23-32.

O federalismo cooperativo brasileiro, portanto, manifesta-se singularmente no sentido em que a prática social está à frente da lei, como no caso da bacia hidrográfica, e como um dos seus experimentos mais sensíveis e palpáveis.

Do ponto de vista operacional, o federalismo trino requer processo de consenso face fragmentações dos atores que nele sempre hão de intervir, e assimetrias, que requerem altíssimas doses de consenso, haja vista o exemplo ocorrido na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Além do art. 23 retromencionado tem-se ainda o art. 43, incisos e parágrafos da Constituição Federal e apontar uma cadeia normativa induzida para lidar com tais diversidades, heterogeneidades, assimetrias e desigualdades; daí, as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), idem Amazônia (ADA), a SUPRAMA, entre outros organismos afins.

Demais porque, a carência de desenvolvimento coincide com a carência de águas e recursos hídricos, causadoras de desertificação e de processos degradáveis, ou então, chuvas diluvianas, como as que ocorrem no Atlântico Leste e Sul do Brasil.

As águas, assim como os recursos hídricos, constituem, pois, ícones do federalismo cooperativo, porque móveis, fluidas, capilares, impossíveis de serem retidas completamente e, do ponto de vista de seu manejo e gestão, em prol do desenvolvimento sustentável, requerem ações e decisões de transdisciplinariedade, negociação e criatividade, objeto das análises e comentários subsequentes.

5.7. Análise Complementar dos Fundamentos da Lei Federal nº 9.433/1997

Os fundamentos inscritos nos incisos I, II, e III da Lei Federal nº 9.433/1997 têm redação clara e óbvia, que carecem explicações adicionais; outros, ou seja, os incisos IV, V e VI merecem registros adiante apontados relativos aos usos múltiplos das águas e recursos hídricos, bem como o conceito básico e claro de bacia hidrográfica, sabido que a gestão descentralizada já comentada.

Inobstante a Lei Federal nº 9.433/1997 (art. 1º, III) estabeleça que, no caso de escassez, os usos prioritários da água devam ser o abastecimento humano e a dessedentação dos animais, a sua correta gestão deve prever a plena utilização da mesma, na mais ampla concepção, ou seja, os chamados usos múltiplos, que além de seus usuários naturais enseja ainda outros setores tidos como transversais.

Paralelamente, os usos da água podem ser classificados como consuntivos e não-consuntivos, ou seja, aqueles que consomem água e aqueles que não consomem água, mas a utilizam para uma infinidade de objetivos como: a navegação, a geração de energia elétrica, a pesca, os efeitos paisagísticos e urbanísticos, a recreação, o turismo, dentre outros, todos sujeitos ao controle, dentre os quais, medidas para evitar-se desperdícios.

Enquanto bacia hidrográfica (art. 1º, V), a par de estar definida unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional

de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ela é, noutras palavras, elemento configurado como a área geográfica adequada e apropriada para a caracterização de políticas públicas para os setores de abastecimento, saneamento e, principalmente a conservação e a proteção do meio ambiente, respeitando sempre a divisão espacial que a própria natureza construiu.

5.8. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos Perante a Lei Federal nº 9.433/1997 e seus Rebatimentos Simétricos nos Níveis dos Estados Federados e do Distrito Federal

Consoante a perspectiva inerente ao princípio da descentralização formou-se o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Título II, Caps. I a IV, art. 32 a 42 da Lei Federal nº 9.433/1997 e alterações estabelecidas pela Lei Federal nº 9.984/2000 para criar e incluir a Agência Nacional de Águas (ANA) bem como explicitar a sua composição e competências, ou seja:

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 Distrito Federal;

III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV - os órgãos dos poderes públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;(NR)

V - as Agências de Água.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é a mais alta instância normativa, deliberativa, de decisão, controle, consultiva e de contencioso administrativo inerente à Política e ao Gerenciamento de Recursos Hídricos do País (arts. 34 a 36), presidido pelo Ministro Titular do Ministério do Meio Ambiente e dispendo de Secretaria Executiva representada por órgão próprio desse Ministério (art. 36, I e II). Enquanto os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e Distrito Federal o são para estes níveis federativos.

No Estado de Minas Gerais a Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999 tem como ementa dispor sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências embora por meio de dispositivo expresso que a introduza no mundo jurídico estabelece que, *litteris*:

Art. 1º - A Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH-MG - são disciplinados por esta lei, nos termos da Constituição do Estado e na forma da legislação federal aplicável.

No todo, essa lei acompanha o teor regulamentar da Lei Federal nº 9.433/1997 embora em determinadas passagens, e no uso de sua autonomia, sem dela discrepar, fez acréscimos e registrou peculiaridades, como, exemplificativamente nos seguintes temas: a) compensação a município pela exploração e restrição de uso de recursos hídricos; b) no rateio de custos

das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo; c) penalidades decorrentes do descumprimento da lei. A ela veio aduzir-se o fato de prever que os seus recursos hídricos serão regidos pelo Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado (FHIDRO), criado pela Lei Estadual nº 13.194, do mesmo 29 de janeiro de 1999, *data vênia*, com *cochilo técnico*, vez que a sua numeração deveria ser posterior à instituição da Política Estadual de Recursos Hídricos, objeto da Lei Estadual nº 13.199 daquele mesmo dia. Cumpre ressaltar que a Lei Estadual nº 13.194/1999 foi posteriormente revogada pela Lei Estadual nº 15.910, de 21 de dezembro de 2005.

Relativamente à consistência do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/MG) para cabal entendimento repita-se o descrito e positivado pela Lei Estadual nº 13.199/1999 (Capítulo II, Seções I e II) cabendo seguinte, *litteris*:

Art. 33 - Integram o SEGRH-MG:

I - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

II - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG -;

III - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM -;

IV - os comitês de bacia hidrográfica;

V - os órgãos e as entidades dos poderes estadual e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;

VI - as agências de bacias hidrográficas.

Parágrafo único - O Poder Executivo disciplinará, mediante decreto, as atribuições de órgãos e entidades da administração pública estadual incumbidos de exercer ações ou atividades relacionadas com a gestão de recursos híbridos.

Art. 34 - O CERH-MG é composto por:

I - representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os municípios;

II - representantes dos usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, de forma paritária com o poder público.

Parágrafo único - A presidência do CERH-MG será exercida pelo titular da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, à qual está afeta a Política Estadual de Recursos Hídricos.

Art. 35 - Os comitês de bacia hidrográfica terão como território de atuação:

I - a área total da bacia hidrográfica;

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

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

Parágrafo único - Os comitês de bacia hidrográfica serão instituídos por ato do Governador do Estado.

Art. 36 - Os comitês de bacia hidrográfica serão compostos por:

I - representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os municípios que integram a bacia hidrográfica;

II - representantes de usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, com sede ou representação na bacia hidrográfica, de forma paritária com o poder público.

Art. 37 - As agências de bacia hidrográfica, quando instituídas pelo Estado, mediante autorização legislativa, terão personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa e organizar-se-ão segundo quaisquer das formas permitidas pelo Direito Administrativo, Civil ou Comercial, atendidas as necessidades, características e peculiaridades regionais, locais e multissetoriais.

§ 1º - O Poder Executivo aprovará, por meio de decreto, os atos constitutivos das agências de bacia hidrográfica, que serão inscritos no registro público, na forma da legislação aplicável.

§ 2º - Os consórcios ou as associações intermunicipais de bacias hidrográficas, bem como as associações regionais e multissetoriais de usuários de recursos hídricos, legalmente constituídos, poderão ser equiparados às agências de bacia hidrográficas, para os efeitos desta Lei, por ato do CERH-MG, para o exercício de funções, competências e atribuições a elas inerentes, a partir de propostas fundamentadas dos comitês de bacias hidrográficas competentes.

Art. 38 - As Agências de Bacias Hidrográficas, ou as entidades a elas equiparadas, por ato do CERH-MG, atuarão como unidades executivas descentralizadas de apoio aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e responderão pelo seu suporte administrativo, técnico e financeiro, e pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos, na sua área de atuação.

Art. 39 - A proposta de criação de consórcio ou de associação intermunicipal de bacia hidrográfica ou de associação regional, local ou multissetorial de usuários de recursos hídricos dar-se-á:

I - mediante livre iniciativa dos municípios, devidamente autorizados pelas respectivas Câmaras Municipais;

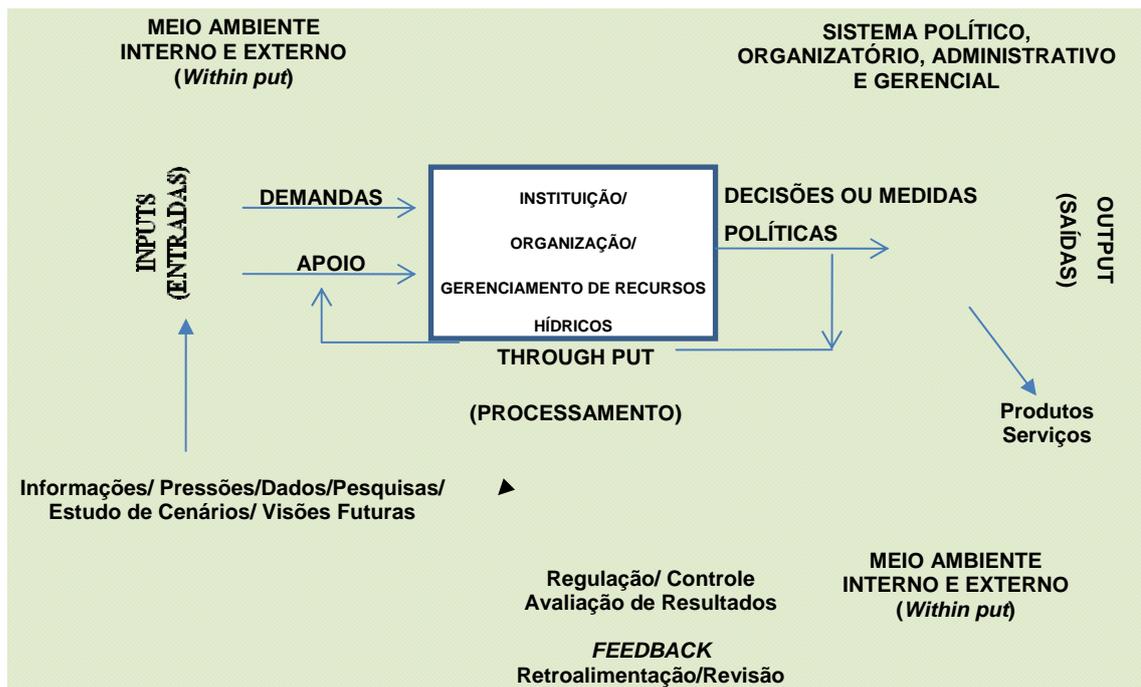
II - mediante livre manifestação de usuários de recursos hídricos.

Disto resulta que para o efetivo, eficiente e eficaz cumprimento desses dispositivos há de se envolver um tratamento integrado de ação de suas unidades constitutivas (de órgãos e entidades), inadmitida a ação isolada de cada um sob ameaça do comprometimento de todo o sistema, que, por definição, desde a sua etimologia *sânscrito-greco: (syn + histanaí)* significa combinar, ser causa de, *donde systéme* (no francês), *system* (no inglês), *sistema* (no espanhol) e finalmente *sistema* (no português); ou, rematadamente, sistema é o

conjunto de unidades (ou objetos) entre os quais existem intrínsecas relações em constante interação³¹, aplicável às organizações sociais, públicas, privadas ou empresariais.

Com vistas aos objetivos deste relatório e repercussões no seu todo, escolheu-se para a visualização de um sistema social – como o inerente ao gerenciamento das águas e recursos hídricos no Brasil – a figura do modelo sistêmico proposto por David Easton, cientista político³², como adiante graficamente apresentado.

Figura 5.1 - O Modelo Sistêmico



Nesse sentido, a caracterização de determinado sistema implica, necessariamente, *in casu*, num conjunto de órgãos e entidades públicas ou empresariais e outros atores, considerados públicos relevantes, ou, como usual no direito privado os *stakeholders*, que atuam e funcionam a fim de, sob preceitos legais estabelecidos, converter demandas públicas, gerais e específicas em decisões, que possam resultar em produtos, serviços e governança.

A noção de sistema implica, também, em se ter seus elementos (parâmetros) unidos, coesos e inter-relacionados, condição adequada para agir e responder às forças propulsoras e/ou supressoras, que atuam no seu ambiente, com vistas a se autopreservar e, enfim, sobreviver.

A par desses elementos paramétrais indicados (entidades, saídas, processamento); e ambientes internos e externos, a ele; há ainda o da capacidade de avaliação (*feedback*).

³¹ In: BERTALANFFY, Ludwig von. General System Theory, George Brazille, New York.

³² Artigo sob o título: An Approach to the Analysis of Political Systems, in World Politics, 9 (3), april, 1957.

Todo sistema é entrópico (tendência a extinguir-se, morrer) e simultaneamente homeostático (tendência à busca de recuperação) asseguratórios de sua sobrevivência; daí os esforços contínuos de reforma administrativa e da modernização institucional, quando houver cabida, a que se submetem. Daí, poder-se dizer que a força (energia), a eficácia e efetividade de um sistema social estão, rigorosamente, na observância, vivência e indecomponibilidade de seus princípios e parâmetros.

O desentrosamento e os constantes desfuncionamentos que tem ocorrido tanto no plano nacional (Lei Federal nº 9.433/1997) quanto no plano estadual de Minas Gerais (Lei Estadual nº 13.199/1999) desses aludidos sistemas têm causas remotas e atuais que correspondem às **lacunas** e **inconsistências** geradas, principalmente na origem de toda essa legislação, isto é, na falta do cumprimento pelo Poder Executivo Federal em deixar de regulamentar a Lei Federal nº 9.433/1997 em dois dispositivos de grande repercussão, ou seja, os artigos adiante transcritos, *litteris*:

Art. 53 – O Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias a contar da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a criação das Agências de Água.

Art. 55 – O Poder Executivo Federal regulamentará esta Lei no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

Na realidade, houve omissão do Poder Executivo Federal num e noutro dispositivos, que ao deixarem lacunas abertas, desencadearam especulações e análises para o seu pleno entendimento, sobretudo, quanto, respectivamente:

- à personalidade jurídica dos Comitês de Bacia Hidrográfica; e,
- à orientação institucional adequada quanto à personalidade jurídica das Agências de Água e/ou de Bacia.

5.9. A Questão da Personalidade Jurídica do Comitê de Bacia Hidrográfica

A falta explícita, a partir da Lei Federal nº 9.433/1997 e sua regulamentação sobre a identificação da **personalidade jurídica** de um Comitê de Bacia Hidrográfica gerou posicionamentos distintos por parte dos doutrinadores e comentaristas do direito ambiental ou da lei de águas no Brasil.

Nesse sentido, acerca da personalidade jurídica dos Comitês de Bacia Hidrográfica, dois autores merecem destaque: Maria Luiza Machado Granziera e Paulo Affonso Leme Machado.

De acordo com a Professora Maria Luiza Machado Granziera³³, *litteris*:

³³ Granziera, Maria Luiza Machado. Direito das Águas – Disciplina Jurídica das Águas Doces, 3ª ed; São Paulo, Atlas, 2006. p.162.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos. **Como órgãos, não possuem personalidade jurídica.** Mas, não há dúvida quanto à sua natureza de que ente **integrante da Administração Pública**, vinculando-se aos Poderes Públicos federal, estaduais ou distrital, no que se refere ao vínculo de natureza administrativa.

(Grifos da Consultoria)

Sobre o mesmo tema, o Professor Paulo Affonso Leme Machado³⁴ posiciona-se da seguinte maneira:

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição (art. 1º, § 1º, da Resolução 5 de 10.4.2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – DOU de 11.4.2000, p. 50-51)

A redação pode prestar-se a enganos, porque as atribuições dos Comitês de Bacia Hidrográfica nem sempre se estendem sobre a bacia hidrográfica, pois podem situar-se somente em uma sub-bacia hidrográfica, como podem ter uma maior amplitude, abrangendo grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas, conforme se lê no art. 37 da Lei 9.433/1997.

Uma gestão dos recursos hidrográficos descentralizada - que está como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos – levará os Comitês de Bacia Hidrográfica a terem personalidade jurídica, o que lhes dará não somente maior autonomia, mas uma maior facilidade para caracterizar sua responsabilidade jurídica frente a eficiência ou ineficiência de sua atuação.

Dissipada pelo mestre essa primeira inquietação quanto à indispensável **personalidade jurídica** do Comitê de Bacia Hidrográfica ele próprio levanta automaticamente uma outra questão, *litteris*:

... haverá Comitês Federais de Bacia Hidrográfica, Comitês Estaduais de Bacia Hidrográfica e Comitês Mistos de Bacia Hidrográfica?

E logo vem resposta oriunda deste e de outros comentários de sua lavra, ou seja, *litteris*:

Encontramos, portanto na lei comentada o Comitê de Bacia Hidrográfica em rios da União e o Comitê de Bacia Hidrográfica em rios de domínio estadual. A utilização das expressões Comitê Federal de Bacia e Comitê Estadual de Bacia, que empregamos na questão formulada, embora expressem a realidade do domínio das águas, não foi consagrada na Resolução CNRH 5/2000.

³⁴ In: *Direito Ambiental Brasileiro, 17ª Ed. revista, ampliada e atualizada*, São Paulo: Malheiros Editores, 2008; p. 513.

Quando um rio federal e um rio estadual fizerem parte de uma mesma bacia ou de uma mesma sub-bacia, estejam eles na situação de principal ou de afluente, poderíamos estar diante de um Comitê “Misto” de Bacia Hidrográfica, onde haveria duplo domínio público. Teremos, então, uma gestão compartilhada, inclusive na área de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos.

Desconhecemos regra legal dizendo que, sendo bem da União o rio principal e sendo bens dos Estados os cursos de água tributários, estaremos diante da figura de bacia ou de sub-bacia da União. o art. 20, III da CF classifica “lagos, rios e quaisquer correntes de água” como bens da União, mas não menciona bacias hidrográficas ou sub-bacias hidrográficas como bens da União.

Essa questão foi abordada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução CNRH 5/2000, que dispôs: “Os Comitês de Bacia Hidrográfica, cujo curso de água principal seja de domínio da União, serão vinculados ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos” (art. 1º, § 2º). A vinculação desses Comitês ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos somente será obrigatória, se nos cursos de água estaduais e tributários do curso principal da União não tiverem sido estabelecidos Comitês em sua sub-bacia hidrográfica, como permite o art. 37, II, da Lei 9.433/1997.

Havendo Comitês nas sub-bacias hidrográficas de rios estaduais passará a existir a vinculação desses Comitês com os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

As ações dos diferentes Comitês não podem ser antagônicas, mas integradas ou articuladas como diz a Resolução CNRH 5/2000, no seu art. 3º: “As ações de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio dos Estados, afluentes a rios de domínio da União, serão desenvolvidas mediante articulação com os Estados, observados os critérios e as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional, Estaduais e Distrital de Recursos Hídricos.”

Assim, a questão da **personalidade jurídica** do Comitê de Bacia Hidrográfica – seja de rio federal, estadual ou de regime misto como assinalado pelo Professor Leme Machado pede análise indispensável ao que dispõe o direito civil brasileiro a fim de conferir que estes têm a personalidade inerente ao Estado, *lato sensu*, ou seja: seriam pessoas jurídicas de direito público, como, por sinal determina o Novo Código Civil Brasileiro, objeto da Lei Federal nº 10.406, de janeiro de 2002 e vigente desde 11 de janeiro de 2003, *litteris*:

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Numa palavra, diverge a Doutrina a respeito dos Comitês de Bacia Hidrográfica possuírem ou não personalidade jurídica, havendo os que defendem que estes, como órgãos, são destituídos da personalidade jurídica e, os que entendem que estes assumem a personalidade inerente ao Estado, isto é, seriam pessoas jurídicas de direito público.

Feitas as considerações e ressalvas, verifica-se, de modo coerente com a lição de Leme Machado, ter a Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.199/1999 estabelecido pormenorizadamente que, *litteris*:

*Art. 43 - Aos comitês de bacia hidrográfica, **órgãos** deliberativos e normativos na sua área territorial de atuação, compete:*

(...)

V - aprovar, em prazo fixado em regulamento, sob pena de perda da competência para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor;

(...)

Parágrafo único. A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos para empreendimentos de grande porte e com potencial poluidor compete, na falta do Comitê de Bacia Hidrográfica, ao CERH, por meio de câmara a ser instituída com esta finalidade a qual terá assessoramento técnico do IGAM.

(Negrito da Consultoria)

O vocábulo **órgão**, na espécie, refere-se à posição dicotômica da administração pública, ou seja, nos termos do direito organizatório da administração pública brasileira que é composta por **órgãos** integrantes da **administração direta**, subordinados a um dirigente máximo (Presidente da República, Governador de Estado, Prefeito Municipal ou seus auxiliares: Ministros e Secretários), que lhe dão supervisão e por **entidades** integrantes da **administração indireta**, nas modalidades **autarquia**, **empresa pública**, **sociedade de economia mista** e **fundação pública**, vinculadas a essas mesmas autoridades, como indicadas para a administração direta e que, embora respeitando a autonomia administrativa e financeira de cada qual sobre elas exercem controle. (CF/88 e EC/19/98, art. 37, *caput*, incisos XIX, XX e § 3º, incisos I a IV, e § 8º e incisos I a III, e Decreto-Lei 200/1967, art. 5º, *caput* e incisos I a IV, este recepcionado pela Constituição e sua Emenda citadas).

Do ponto de vista doutrinário é bom lembrar que o debate sobre a **personalidade jurídica** inclusive a do Estado, *lato sensu*, encontra-se amplamente pacificado a despeito das

inúmeras e diferentes posições, que há séculos, têm se ocupado de cientistas e doutrinadores do Direito Civil e do Direito do Estado.

Vencedora tem sido até aqui a **Teoria Realista**, como a adotada irrepreensivelmente pelo jurista Caio Mário da Silva Pereira³⁵ na caracterização da natureza da pessoa jurídica e sua capacidade de representação, *litteris*:

O jurista moderno é levado, naturalmente, à aceitação da teoria da realidade técnica, reconhecendo a existência dos entes criados pela vontade do homem, os quais operam no mundo jurídico adquirindo direitos, exercendo-os, contraindo obrigações, seja pela declaração de vontade, seja por imposição da lei. Sua vontade é distinta da vontade individual dos membros componentes; seu patrimônio, constituído pela afetação de bens, ou pelos esforços dos criadores ou associados, é diverso do patrimônio de uns e de outros; sua capacidade, limitada à consecução de seus fins pelo fenômeno da especialização, é admitida pelo direito positivo. E, diante de todos os fatores de sua autonomização, o jurista e o ordenamento legal não podem fugir da verdade inafastável: as pessoas jurídicas existem no mundo do direito, e existem como seres dotados de vida própria, de uma vida real.

A capacidade das pessoas jurídicas é uma consequência natural e lógica da personalidade que lhes reconhece o ordenamento legal. Se têm aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações, obviamente se lhes deve atribuir o poder necessário, e mais ainda, a aptidão específica para exercê-los.

Disto resulta, portanto, que todos os atuais **Comitês de Bacia Hidrográfica** no Estado de Minas Gerais, são **órgãos da administração direta estadual** subordinados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (**SEMAD**), na forma dos decretos que os criam, embora não suficientemente atuantes, enquanto sistema; a uma, por faltarlhes o indispensável **braço executivo** representado pelas **Agências de Bacia**, que recebem tratamento específico; a duas, pelos motivos resultantes de pesquisas e avaliações realizadas, que demonstram algumas insubsistentes, registradas pela Consultoria, noutros módulos deste Relatório.

Em complemento ao disposto no parágrafo anterior, cumpre mencionar o § 1º do art. 7º da Lei Delegada Estadual nº 125/2007, que instituiu o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, do qual fazem parte os Comitês de Bacias Hidrográficas, dentre outros órgãos e entidades, *litteris*:

Art. 7º - Fica instituído o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SISEMA, com a finalidade de harmonizar as medidas emanadas do Sistema Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criado pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, por meio da articulação coordenada dos órgãos e das entidades que os integram.

§ 1º Integram o SISEMA:

³⁵ In: Instituições de Direito Civil, vol. I, Cap. XI, 19ª edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1999, p. 195.

I - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD;

II - o Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM;

III - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH;

IV - a Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM;

V - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM;

VI - o Instituto Estadual de Florestas - IEF;

VII - os núcleos de gestão ambiental das secretarias de Estado integrantes do COPAM;

VIII - a Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais;

IX - os comitês de bacias hidrográficas;

X - as agências de bacias hidrográficas.

(Negritos da Consultoria)

5.10. Considerações Especiais sobre a Composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica: Um Histórico Elucidativo e Exemplar

A figura institucional dos **Comitês de Bacia Hidrográfica** positivada pela Lei Federal nº 9.433/1997, descentralizada e participativa, tem, no Brasil, história que começa nas décadas de 1970 e 1980, segundo comentam Eugênio Miguel Canepa e Luis Antônio Timm Grassi³⁶ mais especificamente sobre o **CEEIG** (Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Guaíba), no Estado do Rio Grande do Sul, em 1979.

O **CEEIG** era, na realidade, formado por dois comitês: um executivo, (de órgãos oficiais), e outro consultivo, composto por entidades não-governamentais.

Com o surgimento do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, daquele Estado, na década de 1980 o modelo **CEEIG** foi abandonado, face a criação de comitês unificados, até hoje presentes, com o objetivo de gerenciamento integrado e permanente das bacias gaúchas.

Mas, a ideia-mãe de comitês de águas é milenar, surgida com o conhecido Tribunal das Águas de Vieja Valencia, na Espanha; desde o ano de 1238, esse tribunal funciona, ininterruptamente, com reuniões semanais, até hoje, que se realizam no adro da antiquíssima Catedral da cidade, que é do ano de 960, depois de Cristo.

No Brasil, porém, somente com a Lei Federal nº 9.433/1997, os comitês de bacia ganharam respaldo normativo, visando efetivar princípio constitucional de **democracia participativa**, para examinar, planejar, decidir, arbitrar e resolver conflitos nas suas respectivas áreas de atuação hídrica.

³⁶ *In:* Artigo sob o título: **Os Comitês de Bacia no Rio Grande do Sul: uma experiência histórica**. Porto Alegre: ABES – RS, s.d., disponível em: <http://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-1.htm>.

Definidos e caracterizados pelo art. 1º da Resolução nº 5 CNRH, de 10 de abril de 2000, os comitês de bacia hidrográfica são, pois, colegiados com atribuições normativas, deliberativas, resolutivas e consultivas.

A composição dos comitês, *ex vi* da Lei Federal nº 9.433/1997, há que contar, em princípio, nos termos de seu art. 39, com a representação da União (inc. I), dos Estados e do Distrito Federal, em cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação (inc. II), dos municípios situados, no todo ou em parte (inc. III), dos usuários (inc. IV) e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (inc. V).

O número de representantes de cada um desses setores será determinada no Regimento Interno do próprio Comitê, sendo vedada a participação de representantes do Poder Executivo em patamar superior a 50% (cinquenta por cento).

De igual forma, os votos no processo decisório estão limitados de acordo com a categoria (art. 14 da Resolução nº 5/2000 do **CNRH**). Ou seja: o Poder Executivo (conjunto de representantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em cada caso, deverá obedecer ao **limite** de 40%; os usuários (pessoas físicas ou jurídicas que dependem da outorga do direito de uso dos recursos hídricos) também são limitadas ao montante de 40%, e, por fim, as sociedades civis (consórcios, associações, organizações técnicas, ONG, etc) terão garantidos 20% do total de votos.

Diante disso, tem havido críticas quanto a essa composição/distribuição; para autores como Christian Guy Caubet³⁷, por exemplo, a sociedade sempre sairá perdendo, porque os 'poderosos' e os 'políticos' sempre serão a maioria e deterão o poder decisório, não havendo possibilidade real da participação e de decisão por parte da sociedade civil.

Outro crítico, Pedro Roberto Jacobi³⁸ comenta que a composição do Comitê tende a obedecer à lógica societária, na qual as relações de poder não desapareceu; prevalecem as soluções negociadas entre especialistas e leigos evidenciando-se disparidades entre as duas categorias, fato que dificulta o consenso e a agilidade na tomada de decisão.

Na realidade, pode-se discordar desses pronunciamentos, porque a matéria situa-se, em parte, no campo da interpretação. Isto porque a lei não determinou percentuais fixos, apenas estabeleceu limites mínimos e máximos, não impedindo a determinação de composição diversa ditada pelos regimentos internos dos comitês de bacia.

Doutra parte, a presença de técnicos na composição de comitês, a juízo da consultoria, é imprescindível para o cumprimento das finalidades desses organismos colegiados. Além disso, na medida em que a população da área da bacia se engaja e efetivamente participa dos debates, vai, também, adquirindo conhecimento dos temas em pauta para acompanhar, implementar, controlar e cobrar a execução eficiente da atuação do Comitê.

³⁷ In: A Água, a Lei, a Política e o Meio Ambiente, Curitiba: Juruá, 2008, p. 189.

³⁸ In: Artigo "Comitês de Bacias Hidrográficas: dimensão político-social" <<http://www.agds.org.br/midiambiente/pdf/jacob.pdf>>

Fica claro, porém, que o Comitê precisa, indispensavelmente, da **Agência de Água ou de Bacia** para dar-lhe o suficiente suporte executivo a fim de que se cumpram as decisões que ele tomar.

Num colegiado sem unidade de linha, as suas decisões acabam por ser inócuas, se não houver a estrutura operativa que faça acontecer o que foi planejado, decidido e aprovado.

5.11. A Questão das Agências de Água ou de Bacia

5.11.1. Caracterizações e Competências

A disciplina normativa das **Agências de Água**, que, também, poderão denominar-se **Agência de Bacia Hidrográfica**, nos termos da Lei Federal nº 9.433/1997, traz princípios e competências definidas entre os artigos 41 a 44, que, em síntese, realçam o seguinte:

- as Agências de Água exercerão a função de Secretaria Executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 41); o seu papel fundamental é, pois, o apoio técnico, financeiro e administrativo do Comitê, como seu braço operativo de execução;
- as Agências de Água terão a mesma área de atuação ou de jurisdição, de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica, ao qual servirá executivamente (art. 42);
- a criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos requisitos de prévia assistência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e, sobretudo, à viabilidade financeira assegurada pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos em sua área de atuação (art.43, I e II); e,
- as Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação, terão as competências e atribuições enumeradas na lei (art. 44, I a X e alíneas), sem prejuízo de outras que o ato próprio de sua criação possam dar-lhe, desde que compatíveis com o seu papel institucional de gerenciamento integrado de recursos hídricos.

Relativamente às Agências de Água dois dispositivos da Lei Federal nº 9.433/1997, contidos no seu Título IV (Das Disposições Gerais e Transitórias) chamam a atenção e devem ser levados em consideração, a saber:

Art. 51 – O Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos poderão delegar a organizações sem fins lucrativos relacionadas no art. 47 desta Lei, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituído. (Redação dada pela Lei nº 10.881/2004)

Art. 53 - O Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a criação das Agências de Água.

Da leitura desses dois artigos retrotranscritos, fica claro que o modelo inspirador daquilo que há de ser institucional e operativamente uma Agência de Água (ou de Bacia), dependerá do cumprimento do estipulado pelo art. 53 da Lei Federal nº 9.433/1997.

Sem o respaldo cogitado e estipulado pelo art. 53 da Lei Federal nº 9.433/1997 na citação acima feita, o legislador da Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.199/1999 viu-se levado a positivar dispositivos que hoje discrepam daquilo que o Poder Executivo veio a estabelecer e que aguarda aprovação pelo Congresso Nacional comentado adiante; tal atitude implica em **inconsistências** que requerem alterações no seu texto, isto porque, nele está dito, *litteris*:

Art. 37 - As agências de bacia hidrográfica, quando instituídas pelo Estado, mediante autorização legislativa, terão personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa e organizar-se-ão segundo quaisquer das formas permitidas pelo Direito Administrativo Civil ou Comercial, atendidas as necessidades, características e peculiaridades regionais, locais e multissetoriais.

§ 1º - O Poder Executivo aprovará, por meio de decreto, os atos constitutivos das agências de bacia hidrográfica, que serão inscritos no registro público, na forma da legislação aplicável.

§ 2º - Os consórcios ou as associações intermunicipais de bacias hidrográficas, bem como as associações regionais e multissetoriais de usuários de recursos hídricos, legalmente constituídos, poderão ser equiparados às agências de bacia hidrográficas, para os efeitos desta Lei, por ato do CERH/MG, para o exercício de funções, competências e atribuições a elas inerentes, a partir de propostas fundamentadas dos comitês de bacias hidrográficas competentes.

Vê-se, hoje, claramente que a redação do art. 37 não é das mais felizes, embora, ao tempo, ainda não tivesse sido positivado o Novo Código Civil Brasileiro, objeto da Lei Federal nº 10.406/2002, que veio abarcar, inclusive, o Direito Comercial (antigo Código de 1850), agora denominado Direito Empresarial.

Demais disto, as hipóteses da aplicação, *in casu*, respectivamente, das Leis Federais nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como **organizações sociais**, e a sua irmã gêmea, objeto da Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, dispondo sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**, ditas **OSCIP**, mal se desencapsulavam e ainda, pela novidade e surpresa, ao tempo, desconhecidas perante a cultura jurídico-institucional e legal então dominante, além de sua inesperada e indiscutida apresentação à sociedade brasileira.

Desse modo, uma concepção do modelo, mediante Projeto de Lei preparado pelo Poder Executivo Federal foi submetido ao Congresso Nacional. Com muito atraso, o Governo Federal passou a sinalizar paradigma para a unidade organizacional executiva do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, de modo especial as suas próprias Agências de Água, relativamente aos rios e bacias hidrográficas de domínio da União.

O prazo dado pelo art. 53 assinalado, infelizmente não foi cumprido; ou melhor, se deu muito mais tarde, a destempo, porém, de forma mais ampla como descrito a seguir.

5.11.2. As Agências de Água e o Projeto de Lei nº 1.616/1999 do Congresso Nacional: Relevância e Peculiaridades

Embora sem mencionar o dever de propor ao Congresso Nacional projeto de lei dispendo sobre a criação de Agências de Água, tampouco para cumprir exigência de regulamentar a Lei Federal nº 9.433/1997 (arts. 53 a 55), o Poder Executivo da União encaminhou, àquelas Casas de Leis, através da Mensagem nº 1.269, de 2 de setembro de 1999 - ou seja, há mais de 10 anos – projeto de lei sob a seguinte ementa, *litteris*:

Dispõe sobre a gestão administrativa e a organização institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos previsto no inciso XIX do art. 21 da Constituição, e criado pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e dá outras providências.

A mensagem citada baseou-se na Exposição de Motivos do então Ministro de Estado do Meio Ambiente José Sarney Filho (EM 94/99 MMA, de 25 de agosto de 1999) da qual são destacados os seguintes itens justificativos, *litteris*:

2. O Projeto de Lei materializa duas ações inseridas na Proposta de Governo de Vossa Excelência, o Programa “Avança Brasil”.

Definição de procedimentos legais no planejamento do uso da água para os diversos fins nos grandes rios nacionais, a exemplo do São Francisco. Isso permitirá estabelecer políticas eqüitativas de uso da água – para geração de energia, irrigação e consumo humano e animal – por intermédio dos comitês de bacias hidrográficas...

Estabelecimento do subsistema de outorga de direito de uso de água que considere o balanço entre demanda e disponibilidade hídrica...

3. Efetivamente, o Projeto de Lei define conceitos e procedimentos de outorga de direito de uso de recursos hídricos, a competência para cobrança pelo uso de água, procedimentos e fatos que podem implicar a suspensão da outorga ou racionamento dos usos e dispõe sobre o relacionamento a adotar quando uma bacia hidrográfica contiver corpos hídricos da União e dos Estados. Estabelece, igualmente, procedimentos a serem adotados nos casos de uso das águas para aproveitamento do potencial hidráulico.

4. Nos casos de insuficiência de água para atendimento da demanda outorgada em corpo hídrico de domínio da União, inclusive para diluição de esgotos em concentrações aceitáveis, e para diminuir e prevenir conflitos entre usuários de recursos hídricos, o Projeto de Lei estabelece que o Poder Executivo poderá adotar as seguintes medidas, em ação articulada com os estados:

- a) declarar em regime de racionamento o corpo hídrico ou todos os corpos hídricos formadores de uma bacia hidrográfica.
- b) assegurar o uso prioritário dos recursos hídricos para o consumo humano e dessedentação de animais.
- c) restringir a captação de recursos hídricos e o lançamento de efluentes no corpo hídrico.

d) atuar, supletivamente e quando necessário, em apoio aos estados na implementação de ações de sua competência.

5. A aplicação de uma ou mais medidas de racionamento deverá adequar-se aos critérios de racionamento instituídos pelo comitê de bacia hidrográfica. Onde não existir comitê de bacia hidrográfica ou critério de racionamento instituído, o poder outorgante poderá adotar sistemática que assegure o suprimento pela ordem do custo unitário de racionamento, do maior para o menor, respeitando a prioridade para abastecimento humano e dessedentação de animais.

6. As agências de bacia serão entidades de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por comitês de bacia hidrográfica para atuar como suas secretarias executivas. As agências de bacia, assim constituídas, estarão credenciadas para exercer as principais funções de gerenciamento de recursos hídricos no âmbito da correspondente bacia hidrográfica, podendo inclusive firmar contratos de gestão com órgãos e entidades estaduais que detenham poder de outorga dos recursos hídricos.

7. Os Comitês de Bacia Hidrográfica exercerão o papel parlamento da respectiva bacia. Debaterão temas relacionados com o uso dos recursos hídricos, procurando conciliar interesses de segmentos distintos, como o de usuários dos recursos hídricos, de organizações não governamentais voltadas para temas ambientais e os governamentais em todos os níveis. Desta maneira, descentraliza-se a ação governamental sem subtrair o Governo Federal a responsabilidade pela condução do fio de unidade nacional.

A proposta do governo federal, como vista, é no sentido de que **agências de água ou bacia** tenham **personalidade jurídica** de direito privado, sem fins lucrativos.

Portanto, o Projeto de Lei nº 1.616/1999, a par de traçar-lhe os objetivos (art.1º) dá trato específico para as seguintes e outras matérias:

- da Sistemática de Outorga do Direito de Uso de Recursos Hídricos (arts. 2º a 18);
- da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (arts. 19 e 20);
- do Regime de Racionamento do Uso dos Recursos Hídricos (arts. 21 e 22);
- das Agências de Bacia e sua condição institucional perante os Comitês de Bacia Hidrográfica (arts. 23 a 27); e,
- da Descentralização de Atividades por meio de Contrato de Gestão (arts. 28 a 32).

E, com especial destaque, o projeto de lei em foco, faz dentre outros temas igualmente relevantes, as seguintes positivamente, como as inscritas a seguir, *litteris*:

Art. 25 - As Agências de Bacia deverão ser constituídas, preferencialmente, com natureza jurídica de fundação, devendo constar de seus estatutos que a entidade não tem fins lucrativos, que sua existência é por prazo indeterminado e que, sem prejuízo do disposto no art. 44 da Lei no 9.433, de 1997, têm por finalidade:

- I - exercer o controle quantitativo e qualitativo do uso da água, conciliar interesses dos usuários e assegurar vazão indispensável ao suprimento do consumo humano e de animais;
- II - monitorar a demanda presumível a médio e longo prazos, sugerindo ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica providências no sentido de promover a distribuição racional da água como insumo, preservando-se o suprimento necessário à sobrevivência do homem e de animais;
- III - estimular o uso racional da água, mediante a conscientização da população para o seu valor e para a adoção de medidas de combate ao desperdício de recursos hídricos;
- IV - elaborar, sistematicamente, relatório da situação dos recursos hídricos para encaminhamento ao respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, observada a periodicidade determinada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- V - propor ao Comitê de Bacia Hidrográfica a instituição ou alteração dos critérios, valores e mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Art. 26 - Atendido ao disposto no artigo anterior, exige-se ainda, das Agências de Bacia, que seus estatutos expressamente disponham sobre:

- I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência;
- II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;
- III - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:
 - a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
 - b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e às demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débito junto ao INSS e ao FGTS, colocando-as à disposição de qualquer cidadão;
 - c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes, se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos públicos que lhe tiverem sido repassados;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pela entidade, que será feita nos termos determinados pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;

IV - a previsão de sua estrutura orgânica, que conterà, pelo menos, os seguintes órgãos:

- a) Conselho Curador;
- b) Diretoria-Executiva;
- c) Conselho Fiscal.

Parágrafo único. O regime estatutário referente aos órgãos previstos no inciso IV deste artigo estabelecerá, pelo menos, que :

- I - os membros do Conselho Curador, da Diretoria-Executiva e do Conselho Fiscal deverão apresentar, antes do início dos respectivos mandatos e ao final deles, declaração de bens, cujo termo será averbado no livro de posse, arquivando-se o documento original;
- II - compete privativamente ao Conselho Curador fixar as diretrizes fundamentais para a consecução dos objetivos da Agência de Bacia e promover alterações no respectivo estatuto;
- III - o Conselho Curador será composto de, no máximo, quinze e, no mínimo, cinco conselheiros, respeitada, em qualquer caso, a proporcionalidade existente entre os segmentos que compõem o Comitê de Bacia;
- IV - poderá ser instituída remuneração para os membros da Diretoria Executiva da entidade que efetivamente atuem na sua gestão executiva, bem assim para aqueles que lhe prestem serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação;
- V - compete ao Conselho Fiscal opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, podendo emitir, com independência e autonomia, pareceres para os organismos superiores da entidade.

Art. 27. Os Comitês de Bacia Hidrográfica exercerão permanente controle técnico e administrativo sobre as Agências de Bacia que constituírem.

Além disto, no Capítulo das Disposições Finais e Transitórias o legislador estabeleceu ainda o seguinte, *litteris*:

Art.33. Enquanto não existir o Plano de Bacia Hidrográfica a que se refere o art. 4o desta Lei, o poder de outorga do direito de uso de recursos hídricos, em bacia

hidrográfica cujo rio principal tenha seu exutório em águas de outra dominialidade, será exercido mediante o atendimento dos limites mínimos de vazão e máximos de concentração de poluentes, medidos na confluência dos respectivos corpos hídricos, conforme quantitativos a serem estabelecidos, em caráter provisório, pela entidade federal ou estadual incumbida da gestão do corpo hídrico que acolhe o afluente.

Parágrafo único. No estabelecimento dos quantitativos provisórios de que trata este artigo, que poderão ser revistos periodicamente, será observada a limitação prevista no art. 17 desta Lei.

Art. 34. O § 4o do art. 39 da Lei no 9.433, de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

*"§ 4. O Poder Executivo disporá em decreto sobre a forma, a oportunidade e a conveniência de participação de representante da União em Comitê de Bacia Hidrográfica que abranja corpo hídrico de domínio dessa unidade da federação".
(NR)"*

Importante salientar que o Projeto de Lei nº 1.616/1999 vem tramitando vagarosamente no Congresso Nacional, sendo que a sua última movimentação se deu em 17 de novembro de 2009³⁹.

5.11.3. Agências de Bacia: A Posição Adotada pelo Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo, relativamente às águas e recursos hídricos de sua dominialidade e pela sua Lei nº 10.020, de 3 de julho de 1988, estabeleceu para as suas agências de bacia o formato jurídico-institucional e legal de **fundação**, regida pelo direito privado (arts. 1º e 2º, *caput*, parágrafos e incisos) tornando-se, pois, predecessor do modelo, introduzido antes da Lei Federal nº 9.433/1997.

Dadas outras peculiaridades dessa lei é provável que ela possa merecer consulta imediata um novo posicionamento legal da matéria em Minas Gerais, sucedaneamente ao indicado no Projeto de Lei nº 1.616/1999 ora em tramitação no Congresso Nacional, e sem prejuízo da utilização e aplicabilidade da celebração de **Contrato de Gestão** perante **Agência Nacional de Águas (ANA)** ou próprio Estado de Minas Gerais, conforme exame em tópicos próprios subsequentes.

5.12. Surgimento da Agência Nacional de Águas (ANA) e sua Capacidade de Celebração de Contratos de Gestão: Preliminares

5.12.1. ANA: Caracterização Jurídica

Através da Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos

³⁹ Acesso em 26/04/2010 <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=16977>.

e de Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, além de outras providências.

Relativamente à sua natureza jurídica (autarquia especial regulatória) e competências essa lei, dispôs, *litteris*:

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas - ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Parágrafo único. A ANA terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

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: (Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

- 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.*

Pouco tempo depois, a **ANA** recebeu outras incumbências, *ex vi* da Lei Federal nº 10.881, de 09 de junho de 2004 vinda da conversão da Medida Provisória nº 165/2004, cuja ementa diz *litteris*:

Dispõe sobre contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegadas das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União e dá outras providências.

No corpo dessa lei ficaram claros determinados dispositivos como os adiante transcritos.

*Art. 1º - A Agência Nacional de Águas – ANA poderá firmar **contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que se enquadrem no disposto pelo art. 47 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 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.***

§ 1º - Para a delegação a que se refere o caput deste artigo, o CHRH observará as mesmas condições estabelecidas pelos arts. 42 e 43 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 2º - Instituída uma Agência de Água, esta assumirá as competências estabelecidas pelos arts. 41 e 44 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, encerrando-se, em consequência, o contrato de gestão referente à sua área de atuação.

Enquanto o art. 2 e incisos I a VIII e §§ 1º ao 3º ditou normas técnicas e operacionais conducentes à celebração dos ditos **contratos de gestão**.

E, como novidade, sem desprezo aos demais dispositivos, citada lei estabelece que *litteris*:

Art. 3º - A ANA constituirá comissão de avaliação que analisará, periodicamente, os resultados alcançados com a execução do contrato de gestão e encaminhar relatório conclusivo sobre a avaliação procedida, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e ao respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Parágrafo único – A comissão de que trata o caput deste artigo será composta por especialistas, com qualificação adequada, da ANA, da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e de outros órgãos e entidades do Governo Federal.

Mas no seu remate introduziu relevante modificação no teor do art. 51 da Lei Federal nº 9.433/1997 para dizer que *litteris*:

Art. 10 – O art. 51 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 51 – O Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos **poderão delegar a organizações sem fins lucrativos relacionadas no art. 47 desta Lei, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto** esses organismos não estiverem constituídos.(NR)*

(Negritos da Consultoria)

Desse modo tornou-se institucionalizada e consagrada a figura instrumental do **contrato de gestão** para os níveis federal e estadual inerentes ao gerenciamento dos recursos hídricos, que tem origem e histórico que bem merece a digressão que se segue.

5.12.2. *Constitucionalização e Institucionalização do Contrato de Gestão no Brasil e Aplicabilidade na Área dos Recursos Hídricos: Um Histórico Elucidativo*

Vieram da França, desde o final do século passado, diversas técnicas de **contratualização** do Estado perante suas sociedades estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), como dá conta o **Relatório NORA**, publicado naquele país em abril de 1967. Tendo como foco a melhoria das relações entre o Estado, *lato sensu*, e suas empresas (*enterprises publiques*) transmitia recomendações, das quais sobressaiam-se o desenvolvimento de **contratualização**, tipificada por meio de contratos de programa, contratos de empresas, contratos de plano e contratos de objetivo.

O tema, nas perspectivas histórica e evolutiva, foi examinado, primeiros nos estudos de André Delion⁴⁰; depois por inúmeros trabalhos técnicos por meio de uma visão indutiva e integrada que passou a denominar-se **contrato de gestão**, como sintetizado por Michael Barzelay⁴¹, dentro de um movimento, que convencionado **Nova Gestão Pública (NGP)**, voltada para a exaltação de atingimento de resultados (eficácia), realização de determinada política pública (efetividade), mediante correta gestão de meios e recursos (eficiência); com tais pressuposto a ideia disseminou-se pelo mundo ocidental e oriental.

No Brasil, a **contratualização** entre o Estado e suas entidades (empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias e coligadas), surgiu com o Decreto Federal nº 137/1991 baixado pelo presidente Collor e fecunda legislação posterior.

Essa legislação instituiu no ordenamento jurídico do país o **Contrato de Gestão**, com o objetivo de promover a **eficácia** e a **competitividade** nas empresas estatais e por intermédio das quais seriam estabelecidas compromissos recíprocos entre elas e o governo.

Expressivamente, o art. 8º desse decreto traçou os limites básicos do conteúdo do novel instrumento, ou seja: a) objetivos; b) metas; c) indicadores de produtividade; d) prazos para a consecução das metas estabelecidas; e) vigência; f) critérios para a avaliação de desempenho; g) condições para revisão, suspensão e rescisão; e h) penalidades aos administradores quanto ao descumprimento das cláusulas avençadas.

A repercussão desse instrumento foi intensa como dá conta, por exemplo, Maristela Afonso André⁴² tendo sido integralmente assinalado pelo antigo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, conduzido pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira⁴³ e que

⁴⁰ Artigo sob o título: *L'évolution du controle des entreprises publiques in France*, in *Revue Française de 1ª Administration Publique* 87/689 – 710, n 32.

⁴¹ *The New Public Management: improving resarch and pockey dialogue: University of Califórnia Press, 2001, e Research on Public Management Policy in Latin America Region: Conceptual Framework. Methodological Guide and Exemplais, IADB.*

⁴² Artigo sob o título: "Contratos de Gestão – Contradições e Caminhos na Administração Pública" in *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: Ed.FGV, vol. 35, n.3, p. 6-13, Mai/Jun 1995.

⁴³ Vide: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1995.

redundou na introdução do § 8º ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

5.12.3. Positivização Constitucional do Contrato de Gestão no Brasil

A Constituição Federal de 1988 e ao teor da Emenda Constitucional nº 19/1998, que trata da Reforma da Administração Pública, aduziu aos seus **princípios** previstos no art. 37 o § 8º tido como o da constitucionalização do **contrato de gestão** no país, ou seja, *litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

*§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante **contrato** (de gestão), a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

- I - o prazo de duração do contrato;*
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*
- III - a remuneração do pessoal.*

(negritos e parênteses da Consultoria para realçar e esclarecer)

Com este respaldo e, talvez, para suprir o lento andamento do Projeto de Lei nº 1.616/1999 do Congresso Nacional, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 165, datada de 11 de fevereiro de 2004 cuja matéria como vista, converteu-se na Lei Federal nº 10.881, de 9 de junho de 2004.

Diante disto, a **ANA** adquiriu condição de autonomia para celebrar **contratos de gestão** e, dessa forma, flexibilizar a ação das **Agências de Águas** conducentes ao efetivo gerenciamento dos recursos hídricos de domínio da União, sabido que a Lei Federal nº 10.881/2004, ao teor do parágrafo único do seu art. 9º enfatizou que, *litteris*:

A norma de que trata o caput deste artigo observará os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

Vê-se, pois, que a finalidade dessa lei é extremamente importante aos interesses do Estado de Minas Gerais. Relativamente às bacias hidrográficas dos rios de domínio da União, que o drenam e os seus vizinhos os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia.

Do ponto de vista da filosofia que impregna a Lei Federal nº 10.881/2004 nela estão previstos os aspectos da interação, cooperação, negociação e consenso.

5.12.4. O Tratamento Jurídico-Institucional Dado para o Rio Paraíba do Sul. A AGEVAP e o Contrato de Gestão Celebrado com a ANA

No caso da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul de dominialidade federal, quanto aos rios que drenam dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio, a solução encaminhada para se ter uma Agência de Bacia se dá por meio de uma associação civil, sem fins lucrativos referendada por Resolução nº 26, de 29 de novembro de 2002 do CNRH.

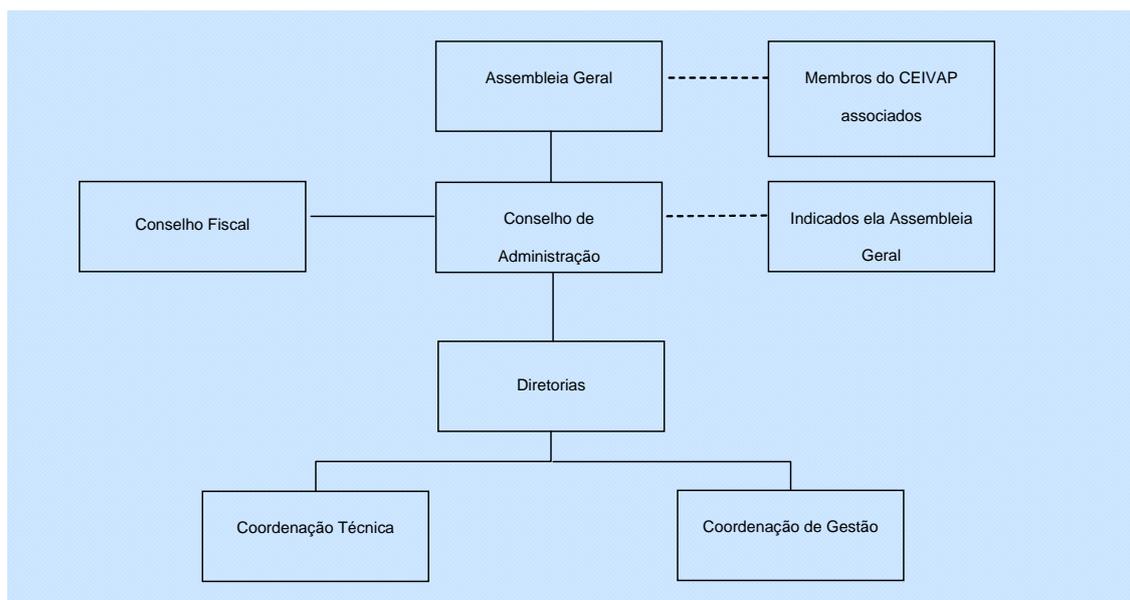
Aliás, mesmo antes da Lei Federal nº 9.433/1997, por meio do Decreto nº 1.842, de 22 de março de 1996 do Governo da União era instituído o **Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP)**.

Criada em 20 de junho de 2002, a **Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP)**, foi constituída para o exercício das funções de secretaria executiva do **CEIVAP**, a fim de desenvolver também as atividades definidas no art. 44 e incisos da Lei Federal nº 9.433/1997, que trata das Agências de Água ou de Bacia.

A partir da edição da Medida Provisória nº 165/2004, posteriormente convertida na Lei Federal nº 10.881, de 9 de junho de 2004, a **AGEVAP** pôde, por meio de celebração de **Contrato de Gestão** com a **ANA**, assumir as funções de uma Agência de Bacia, que são, especialmente, receber os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água bruta na bacia e aplicá-los segundo o plano de investimentos aprovado pelo **Comitê da Bacia (CEIVAP)**.

A **AGEVAP**, como dito, tem personalidade jurídica de uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, cujos associados compõem sua Assembléia Geral. Ela é administrada por um Conselho de Administração composto por membros indicados pela sua Assembléia Geral, por um Conselho Fiscal e uma Diretoria, formada por um Diretor e dois Coordenadores, conforme visualizado a seguir.

Figura 5.2 - Estrutura Orgânica Básica da AGEVAP



Conforme assinalado a **ANA** celebrou com a **AGEVAP**, em 1º de setembro de 2004 extenso Contrato de Gestão ora vigente⁴⁴.

Todavia é de toda conveniência, quanto aos aspectos de eventuais **lacunas** e **inconsistências** que se atente para as judiciosas advertências comentadas pelo jusambientalista Paulo Affonso Leme Machado⁴⁵.

5.12.5. A Questão da Substituição das Agências de Água ou de Bacia e a Celebração do Contrato de Gestão

As Leis nº 9.433/1997 e nº 9.984/2000 não condicionaram as Agências de Água a celebrarem contratos de gestão com a Agência Nacional de Águas – ANA. A Agência de Águas pode exercer as competências do art. 44 da Lei nº 9.433/1997, sem o referido contrato com a ANA. Contudo, a autonomia das Agências de Água nos rios de domínio da União foi enfraquecida com o poder atribuído à Agência Nacional de Águas de ‘arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos’ (art. 4º, IX da Lei nº 9.984/2000).

Houve uma inegável centralização de poderes nas mãos da ANA pela Lei nº 9.984/2000. Os contratos de gestão da Lei nº 10.881/2004 poderão representar o início de uma descentralização administrativa, ou seja, a partilha de alguns poderes da ANA com as entidades delegadas, ou substitutas, na gestão hídrica federal. Não diria que está havendo uma terceirização de funções, pois segundo o modelo da Lei nº 9.433/1997 essas funções não deveriam estar centralizadas, uma vez que essas funções deveriam ser exercidas pelas Agências de Água. A descentralização é parcial, pois a ANA conservará um expressivo poder de controle.

Na elaboração do contrato de gestão deverá haver a ‘especificação do programa de trabalho proposto, a estipulação de metas a serem atingidas’ (art. 2º, I da Lei nº 9.984/2004). Ficaria facilitada a compreensão dessa Lei, se nesse inciso tivesse havido referência ao art. 22, I e II da Lei nº 9.433/1997 e art. 4º, XI da Lei nº 9.984/2000, a saber:

‘Art. 22 – Os valores arrecadados com a cobrança pelos usos dos recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I – no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

⁴⁴ Disponível e lido pela via eletrônica.

⁴⁵ Artigo sob o título “A Substituição das Agências de Águas” *in* Revista de Interesse Público, Porto Alegre, ano 5, nº 26, p. 19-28, jul/ago 2004.

II – no pagamento de despesas de implantação e de custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos’.

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:

XI – promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização dos 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’.

Não constou do conteúdo mínimo do contrato de gestão a necessidade de o mesmo estar vinculado ao Plano de Recursos Hídricos existentes ou a ser elaborado (uma das funções da entidade delegatária é elaborar o plano de recursos hídricos). A crítica feita é alicerçada no princípio de que a lei deve se, além de clara, de fácil implementação. Se os artigos indicados estivessem presentes na lei nº 10.881 esta seria mais acessível aos não especialistas em Direito.

Uma boa técnica de administração foi utilizada na Lei nº 10.881/2004 – a instituição da Comissão de Avaliação da ANA, composta de especialistas de qualificação adequada, para fazer a análise dos resultados em comparação com as metas propostas pelas entidades delegatárias. Contudo, só essa medida não gera eficiência, pois é preciso que haja previsão orçamentária para que esses especialistas possam visitar a bacia hidrográfica pertinente, como vistoriar obras em curso e inspecionar a própria contabilidade.

Espera-se uma Comissão de Avaliação com dupla atividade: preventiva e corretora.

5.12.6. As Agências de Bacia na Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.199/1999:

No Capítulo VII que trata das Disposições Gerais e Transitórias da Lei Estadual nº 13.199/1999 estava previsto, porém, vetado, o seguinte, *litteris*:

Art. 57 – Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contrato de gestão com consórcio intermunicipal ou setorial de usuários de recursos hídricos que atenda às exigências e às condições estabelecidas nesta Lei, vinculando-o à administração pública estadual, por cooperação, para o gerenciamento de recursos hídricos de bacia hidrográfica estadual, ou de sub-bacia de rio de domínio da União cuja gestão tenha sido delegada ao Estado.

Embora sem constituir-se em primor de qualidade técnica e redacional o dispositivo em foco já demonstrava a perspectiva da celebração de **contrato de gestão**, em sintonia com uma nova cultura jurídico-institucional estabelecida; pouco antes, disto, aliás pela Emenda Constitucional nº 19/1998 à Carta Maior de 1988 do país, que trouxe a Reforma do Aparelho do Estado comandada pelo Ministro Bresser Pereira.

Em que pese veto ao art. 57, mediante interpretação sistêmica do §2º do art. 37, e do §2º do art. 47, ambos da Lei Estadual nº 13.199/1999, O Estado de Minas Gerais entende que há previsão legal para a celebração de contratos de gestão entre este e as Agências de Bacias Hidrográficas ou Entidades a elas equiparadas, *litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

*§ 2º - Os consórcios ou as associações intermunicipais de bacias hidrográficas, bem como as associações regionais e multissetoriais de usuários de recursos hídricos, legalmente constituídos, **poderão ser equiparados às agências de bacias hidrográficas**, para os efeitos desta Lei, por ato do CERH-MG, para o exercício de funções, competências e atribuições a ela inerentes, a partir de propostas fundamentadas dos comitês de bacias hidrográficas competentes.*

Art. 47 - O CERH-MG poderá atestar a organização e o funcionamento de associações regionais e multissetoriais civis de direito privado e reconhecê-las como unidades executivas descentralizadas, equiparadas às agências de bacias hidrográficas de que trata esta Lei, mediante solicitação do comitê de bacia hidrográfica.

(...)

§ 2º - As agências de bacias hidrográficas ou as entidades a elas equiparadas celebrarão contrato de gestão com o Estado.

5.12.7. A Solução Dada para Atuar como Agência de Bacia em Minas Gerais: O Papel da Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo/AGB – Peixe Vivo: O Caso do Rio das Velhas

À falta de melhor consistência legal, suficientemente comentada em tópicos precedentes, e de uma realidade que não efetivou propícia ao tempo, a despeito dos esforços dispendidos, somente por volta de outubro/dezembro de 2007 tornou-se possível encontrar-se solução para o exercício de função alternativa como em prol do Rio das Velhas, de domínio estadual, que drena vasta área do território de Minas Gerais, perpassa parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte principal afluente do Rio São Francisco.

Tal solução veio por meio da **Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo – AGB – Peixe Vivo**, sem fins econômicos e de interesse social pessoa jurídica de direito privado, com sede e foro no Município de Belo Horizonte, como dito em seus estatuto (art. 1º) do qual se lê, para efeito desta análise, pela relevância a sua finalidade, *litteris*:

Art. 7º - A AGB PEIXE-VIVO tem por finalidade precípua prestar o apoio técnico-operativo à gestão dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio das Velhas,

mediante o planejamento, a execução e o acompanhamento de ações, programas, projetos, pesquisas e quaisquer outros procedimentos aprovados, deliberados e determinados pelo CBH-VELHAS ou pelo CERH/MG, de acordo com o Plano Diretor de Recursos Hídricos, exercendo técnica e fielmente as atividades e competências destinadas à agência de bacia hidrográfica, previstas no art. 45 da Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, na hipótese de vir a ser a ela equiparada por ato do CERH-MG, bem como em tudo rigorosamente observadas as cláusulas e condições do contrato de gestão a que se referem os artigos 21 e 22 do Decreto nº 41.578, de 8 de março de 2001, que regulamenta a Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Parágrafo Único - A AGB PEIXE-VIVO poderá prestar apoio técnico-operativo à gestão de recursos hídricos de outras bacias hidrográficas, incluindo o exercício das funções de agência de bacia hidrográfica para o comitê, atendidas as disposições legais que regulam a matéria, hipótese em que serão realizadas as alterações necessárias no presente Estatuto e no Regimento Interno.

Nesse sentido o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – **IGAM** celebrou **Termo de Cooperação Técnica** com a **AGB PEIXE VIVO**, respaldado no Decreto Estadual nº 43.635, de 20 de outubro de 2003, complementado pelo nº 44.293, de 10 de maio de 2006, além da Resolução Conjunta **SEPLAG** e **AUGE** nº 5.958, de 11 de maio de 2006, pelo qual ficou assente quanto ao objeto, no teor da Cláusula Primeira que, *litteris*:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo de Cooperação Técnica tem como objetivo a conjugação de esforços para viabilizar a implementação da cobrança pelo uso da água na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, como um dos instrumentos de gestão da Política Estadual de Recursos Hídricos, atendidas as finalidades elencadas no artigo 24 da Lei Estadual nº 13.199/99 e, em especial, aquelas ressaltadas pelo artigo 4º do Decreto Estadual nº 44.046/05, visando à consecução dos seguintes objetivos específicos:

- I - Desenvolver ações necessárias para a elaboração de estudos sobre a metodologia de cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas;*
- II - Realizar atividades de comunicação social sobre as necessidades econômica, social e ambiental da utilização racional e proteção dos recursos hídricos no Estado de Minas Gerais;*
- III - Promover a atualização do cadastro de outorgas existentes na Bacia do Rio das Velhas.*

A respeito do Termo de Cooperação Técnica celebrado com AGB PEIXE VIVO, tem-se a frisar que o referido instrumento visou observar o cumprimento do Decreto Estadual nº 44.046/2005, que elenca diversos requisitos para viabilizar a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas.

Enfim, quanto a atuação da **AGB PEIXE VIVO**, importa que esta esteja plenamente capacitada ao exercício da cobrança, que há de levar em conta, os comentários que

seguem face a algumas **inconsistências** constatadas e examinadas pela Consultoria. É fundamental que o comando da cobrança, arrecadação, recolhimento e aplicação dos recursos financeiros, obtidos sejam feito pela Agência da Bacia ou por quem legitimamente a representante.

5.13. A Problemática Questão da Cobrança do Uso de Recursos Hídricos

5.13.1. Preliminares

Nada mais simples, objetivo e conciso que a redação da Lei Federal nº 9.433/1997, como um todo e, de forma especial, relativamente a um dos seus basilares instrumentos desencadeadores voltados à efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos e respectivo Sistema Nacional de Gerenciamento, ou seja: a **cobrança do uso de recursos hídricos**.

Basta que se transcreva e que sejam lidos os dispositivos seguintes, *litteris*:

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

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

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;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei.

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente.

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º. A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º. Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

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

- I - a totalidade de uma bacia hidrográfica;*
- 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.*

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

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

Art. 41. As Agências de Água exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação:

- III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;*
- V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;*
- XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:*
 - 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;*

Como se vê, a despeito dos inúmeros dispositivos transcritos, a sua leitura e conferência são lógicas e breves, de fácil compreensão e interpretação; numa palavra, não deixam dúvidas.

A cobrança de uso de recursos hídricos é o instrumento descrito e explicitado e seus únicos agentes executores político-gerenciais, são: o Comitê de Bacia Hidrográfica, a Agência de Água e/ou de Bacia e o usuário; nada mais, a não ser os liames de suas relações jurídicas, que são: **valores** a serem cobrados, a sua **aplicação** face ao plano de Recursos Hídricos e o seu **controle** de caixa.

Contrariamente, a isto, não é confortável constatar quão complexa, difusa e prolixa é a legislação estadual a respeito desse tema, exceção feita à Lei Estadual nº 13.199/1999 que seguiu rigorosa e sistematicamente a norma federal, e quando dela eventualmente se excedeu, teve por único objetivo torná-la ainda mais clara, mantida sempre, a simplicidade, objetividade e concisão.

Demais, a utilização interconectiva e inexata da Lei Estadual nº 13.199/1999 com a Lei Estadual nº 13.194/1999, que instituiu o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (**FHIDRO**) e legislação posterior, tem provocado inconsistências, que pedem reflexões e ajustes jurídicos e legais a fim de que o **FHIDRO** não contamine a ação política e do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, ditada pela Lei Federal nº 9.433/1997, regulamentando princípio constitucional (art. 21, inciso XIX), repetido pela legislação mineira objeto da Lei nº 13.199/1999.

O vocábulo **fundo**, por sinal, em foco, é nela referido uma única vez, ou seja, no § 2º do art. 22 ao mencionar a possibilidade de aplicação dos recursos advindos da **cobrança pelo uso de recursos hídricos em fundo perdido**, ou seja, aquele sem expectativa de retorno, face a sua característica emergencial, social ou contingencial, ou, como explica Paulo Sandroni⁴⁶ em verbete:

... é o investimento realizado sem expectativa de retorno do montante investido. Esse tipo de investimento é geralmente realizado pelo Estado, no sentido de melhorar as condições de existência de setores de baixa renda, como na construção de moradias populares, saneamento básico, ou mesmo realizações de obras de infra-estrutura como estradas, que estimulam os investimentos privados por meio da oferta de um produto ou serviço antes inexistentes.

A Lei Federal nº 9.433/1997 não definiu a natureza jurídica da cobrança de uso de recursos, como também não o fez em outros casos de personalidade jurídica de Comitê, Agências de Águas, etc), para os quais as respostas como a apresentadas por outras leis, principalmente as dos direitos civil, constitucional, administrativo e financeiro; ou então, e por último pelas orientações da doutrina, da hermenêutica ou da jurisprudência.

Um fato, todavia é marcante: a cobrança em epígrafe não tem natureza tributária, porque não inscrita entre as modalidades de **impostos, taxas e contribuições** estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 regulamentadas pelo Código Tributário Nacional, objeto da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior, por recepção da Carta Maior.

Tendo como fulcro **bem público**, especificamente, os rios de domínio da União ou dos Estados, essa cobrança é identificada como **receita patrimonial**, como tal catalogada na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e legislação posterior, igualmente

⁴⁶ In: Novíssimo Dicionário de Economia, São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

recepcionada pela Constituição da República; na base dicotômica das receitas públicas definidas nessa lei encontram-se as **receitas correntes** na condição de entradas de recursos, dentre elas as de origem tributárias e as **receitas de capital**, como as operações de crédito ou alienação de bens.

O jurista Cid Tomanik Pompeu⁴⁷ a esse respeito, em diferentes oportunidades, assinala que, *litteris*:

Entre as receitas correntes são alocadas as patrimoniais, que correspondem ao resultado financeiro da fruição do patrimônio, seja de bens mobiliários ou imobiliários, seja de participação societária.

E com a clareza que lhe é peculiar, em resposta a um questionamento a que foi chamado a opinar com alta didática, que explica, *litteris*:

O uso de bens públicos por particular pode ser dividido em comum, exercido em igualdade de condições, por todas as pessoas, ou privativo, com exclusividade, mediante título conferido pela Administração. Tais bens podem ser utilizados, privativamente, mediante os institutos da autorização administrativa, da permissão administrativa e da concessão administrativa, ou outorgadas pelo titular do domínio. O uso comum, por sua vez, pode ser ordinário, sem exigências, ou extraordinário, dependente de outorga. Pode ser, ainda, normal, isto é, de acordo com a destinação do bem, ou anormal, em desacordo com ela, mas compatível com o fim próprio a que o bem esteja afetado. Em princípio, a regra é a da utilização gratuita do bem público de uso comum embora, como prevê o Código Civil, esse uso possa ser retribuído, conforme as leis da União, dos Estados e dos Municípios a cuja administração pertencer. No mesmo sentido, o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, de acordo com as leis e os regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem.

Ao contrário do que ocorre com o uso comum, o uso privativo geralmente não é gratuito. A tese da onerosidade desse uso, para alguns, baseia-se no fato de que o beneficiário deve compensar a comunidade pela desigualdade de desfrute do seu bem.

Por isto, é de se louvar o posicionamento adotado pela Lei Estadual nº 13.199/1999 de Minas Gerais, por dissipar qualquer controvérsia, quando diz, *litteris*:

Art. 27 - O valor inerente à cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos classificar-se-á como receita patrimonial, nos termos do artigo 11 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982.

§ 1º - Os valores diretamente arrecadados por órgão ou unidade executiva descentralizada do Poder Executivo referido nesta Lei, em decorrência da cobrança

⁴⁷ In: Direito de Águas no Brasil, São Paulo: Editora RT, 2006, p. 277.

pelos direitos de uso de recursos hídricos, serão depositados e geridos em conta bancária própria, mantida em instituição financeira oficial.

§ 2º - A forma, a periodicidade, o processo e as demais estipulações de caráter técnico e administrativo inerentes à cobrança pelos direitos de uso de recursos hídricos serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo, a partir de proposta do órgão central do SEGRH-MG, aprovada pelo CERH-MG.

Art. 28 - Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados, na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica;

II - no pagamento de despesas de monitoramento dos corpos de água e custeio dos órgãos e entidades integrantes do SEGRH-MG, na sua fase de implantação.

§ 1º - O financiamento das ações e das atividades a que se refere o inciso I deste artigo corresponderá a, pelo menos, dois terços da arrecadação total gerada na bacia hidrográfica.

§ 2º - A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 3º - Os valores previstos no “caput” deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água, considerados benefícios para a coletividade.

A leitura desses dispositivos reforça o argumento precedentemente expandido sobre o papel e a importância do tratamento sistêmico do gerenciamento de recursos hídricos no Brasil.

Convém salientar que a fundamentação técnica, social, econômica e jurídica para consubstanciar a cobrança pelo direito de uso da água, há copiosa doutrina e legislação de países que a adotam, além de textos de respeitáveis argumentações, no plano comparado, acham-se como listados e exemplificados em um guia orientador de cunho internacional⁴⁸.

Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas sobre Água, havida em Mar Del Plata, em 1977, aprovou várias recomendações visando à eficiência da utilização da água com a adoção, inclusive, da cobrança de tarifas, que reflitam, relativamente à água, o seu custo econômico real.

E a justificativa da fixação de preço/tarifa/royalite para a utilização de recursos hídricos deve-se respaldar como meio de recuperar-se os custos de administração e de gerenciamento, a cargo do sistema outorgante, tendo cabida ainda quanto aos aspectos relacionados com a expansão em termos de controle e melhoria de sua qualidade, ou ainda, em punição pelo mau uso que dela se fizer (contaminações, despejos perniciosos,

⁴⁸ In: *Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies*, aprovado pelo Conselho do OCDE, em 26/05/1972.

poluições), em nome da conservação e preservação do meio ambiente, no qual os recursos hídricos, para usufruto de todos, se inserem.

5.14. A Questão do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos

5.14.1. Preliminares

Tanto a Lei Federal nº 9.433/1997, assaz citada (art. 5º, inc. V c/c os arts. 25 a 27), quanto igualmente a Lei Estadual nº 13.199/1999 (art. 9º, inc. III c/c os arts. 12 a 14) dispõem, em termos fundamentais sobre a formação e estruturação do sistema de informações de recursos hídricos.

Para tanto, tome-se por referência em seus dispositivos cabeça a indispensabilidade de se fazer coleta, tratamento, armazenamento, recuperação, disponibilização e divulgação de informações para subsidiarem o gerenciamento dos recursos hídricos, nos planos federal e estadual.

5.14.2. O Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos (SEIRH)

O Estado de Minas Gerais está plenamente cioso e consciente de que⁴⁹ *litteris*:

Um sistema de informação, para que cumpra esse papel de forma eficiente, necessita de organização e de pessoal empenhado e capacitado em manter as informações atualizadas e disponíveis de forma descomplicada. No IGAM que é responsável por essa tarefa é a Gerência de Tecnologia da Informação em Recursos Hídricos (GTIRH), que se mantém em permanente conexão com as demais gerências, a fim de manter atualizadas e disponíveis as informações geradas a partir deste Instituto. Também realizará a manutenção de links com outros sistemas de informação pertinentes aos recursos hídricos, tais como os de IBGE, IBAMA, Comitês de Bacias Hidrográficas, entre outros. Apesar do SEIRH ainda não estar on-line, em breve, estarão disponíveis aos usuários os primeiros módulos deste sistema.

O SEIRH é desenvolvido atualmente em módulos ou sub-sistemas, para que atenda corretamente aos interesses técnicos do IGAM e aos usuários de recursos hídricos.

A par desse Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos – **SEIRH** o **IGAM** desenvolve, também, um **Módulo FHIDRO**, que integrará o **SEIRH** que⁵⁰ *litteris*:

(...) visa à permitir o cadastro on-line dos projetos a serem apresentados ao Fundo. Ele apresentará também a característica de sistema de gerenciamento, que permitirá à Secretaria Executiva do FHIDRO administrar e tramitar os projetos, bem como ao proponente acompanhar os status do projeto apresentado (em análise, aguardando documentação etc). Esse sub-sistema prevê ainda a geração de relatórios gerenciais, com informações como o total de recursos aplicados por

⁴⁹ Vide <http://www.igam.mg.gov.br/sistema-de-informacao>; acesso em 30/04/2010.

⁵⁰ Fonte eletrônica citada.

Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRH), restante de recursos a ser disponibilizado pelo FHIDRO, levantamento por tipologia de projetos.

Ademais, o **SEIRH** desenvolve ainda o Módulo de Cálculo de Qualidade da Água com vistas a dar suporte ao técnico na simulação de qualidade da água e fornecer ao usuário de recursos hídricos uma calculadora on-line para realizar esse cálculo. Diante disto, felizmente e com aplauso, não há lacunas ou inconsistências a registrar, quanto ao cabal funcionamento do **SEIRH**.

5.14.3. *Enrijecimento da Prestação de Informações pelo Poder Público: o Advento da Lei Complementar Federal nº 131/2009 – A Lei da Transparência. A Democratização do Processo de Informações ao Público*

Desde a publicação da Lei Complementar Federal nº 131, de 27 de maio de 2009, o direito do cidadão e o dever do Poder Público relativamente às informações tornaram-se rígidos, notadamente aquelas de natureza orçamentária e financeiras.

Na ementa dessa aludida lei complementar está inscrito que:

*Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a **disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas** sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

(Negritos da Consultoria)

Desse modo, a LCF nº 131/2009 passou a ser conhecida como **Lei da Transparência**, em razão de ter reescrito o teor do Parágrafo único da LCF nº 101/2000, com a redação seguinte:

Art. 48

*Parágrafo único. A **transparência** será assegurada também mediante:*

- I. incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*
- II. liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real**, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;*
- III. adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (NR)*

(Negritos da Consultoria)

Esta lei manda, pois, que qualquer unidade do convívio federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) informe sobre os atos por elas praticados enquanto gestora do dinheiro público, no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com

a disponibilização mínima dos dados referentes ao número correspondente ao processo ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, obviamente, ao procedimento licitatório prévio realizado.

É, acima de tudo, uma legislação de avanço na relação dos governos com a cidadania, sendo evidente a facilidade de acesso com que passam a contar os interessados (*Internet*) e monitorar os atos da Administração Pública, de qualquer nível Federativo ou Poder.

Daí ser importante e imediato que o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos se ajuste a tais exigências legais, inclusive no que toca aos Comitês de Bacia Hidrográfica e suas respectivas Agências de Águas e/ou de Bacias, ou quem as represente, substitutivamente, na condição de unidade executiva com significativo papel relativamente à execução de planos e aplicações de recursos orçamentários e financeiros, com destaque para a cobrança de direito de uso de recursos hídricos, prevista na Lei Federal nº 9.433/1993 e repetido na Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.199/1999.

Portanto, um sistema informacional com as responsabilidades de transparências exigidas pela legislação deverá, sugestivamente, por exemplo conter, normas operacionais, das quais constem aspectos relacionados com o seguinte:

- **Navegabilidade:** buscas, portais, *links*, etc.
- **Informações Técnicas:** programas governamentais, Plano Diretor de Bacias, governança na área de águas e recursos hídricos e suas ações atuais e futuras, inclusão digital específica, treinamento de pessoal, cursos técnicos, etc.
- **Serviços: prestação de informações mediante cadastro de usuário:** atendimento online, emissão de documentos oficiais, pesquisas de opinião, censos de avaliação, etc.
- **Controle e Transparência Pública:** prestação de informações orçamentárias, técnicas e financeiras (em tempo real), pré-legislação para conhecimento de matéria e seu debate, orientações para audiências públicas, etc.
- **Participação:** informações sobre composição e participação em comitês, agências de bacias, audiências públicas, intercâmbios, constituição de agendas decisórias, *marketing* e relações públicas, etc.

5.14.4. *A Idéia de uma Consolidação da Legislação de Águas e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais*

Corroborando com os esforços descritos sobre **SEIRH**, a ele poder-se-ia incumbir, com a participação de especialistas da área jurídica, de biblioteconomia e afins para desenvolver um **Módulo de Consolidação da Legislação de Águas e Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais**, eliminando-se dispositivos legais e regulamentares superados ou revogados, visando facilitar consultas de todos que dela necessitem.

A ideia da Consolidação preconizada, embora algo surrealista, necessita de autorização legal e poderia no bojo do projeto de lei voltado para promover alterações na Lei Estadual nº 13.199, bem como na legislação do **FHIDRO**.

Contudo, convém lembrar que a base informacional conducente ao bom gerenciamento do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, do ponto de vista jurídico-institucional e legal, sob o comando tanto da Constituição Federal de 1988, com rebatimentos na Carta Mineira de 1989.

5.14.5. O Direito à Informação Ambiental

A respeito deste tópico ninguém melhor que o jusambientalista e professor Paulo Affonso Leme Machado⁵¹ para advertir em função de ampla incursão que fez sobre o tema que, *litteris*:

O Poder Público deve informar sobre as matérias que lhe compete controlar e fiscalizar. Não pode desculpar-se por não informar alegando que não detém as informações. A admissão dessa desculpa significaria a concordância com o descumprimento da obrigação constitucional, pois a omissão constitucional se tornaria praxe.

Além do mais, abre-se uma porta para a convivência do Poder Público com os agressores da natureza e com os poluidores, estimulando-se os órgãos públicos a não saber para não informar.

Isto porque a Constituição Federal de 1988 é naturalmente severa para consagrar esse magno direito, ou seja, *litteris*:

A Constituição Federal de 1988, como foi dito, é enfática ao consagrar esse magno direito, ou seja:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

*XIV – é assegurado a todos o **acesso à informação** e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.*

*XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos **informações** de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*

Art. 37 –

⁵¹ In: Direito à Informação e Meio Ambiente, São Paulo; Malheiros editores, 2006, p.205.

§ 3º - A Lei disciplinará as formas de participação do **usuário** na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao **usuário** e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos **usuários** a registros administrativos e a **informações** sobre atos do governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

(Negritos da Consultoria)

Portanto, a questão da efetiva implantação e execução ininterrupta do **SEIRH** é crucial e abre perspectivas dadas as múltiplas e intensas interações que tem com o amplo escopo societal para que examine, concretamente, uma governança ambiental como examinada e preconizada ao teor do próximo tópico.

5.15. Perspectivas e Necessidade de Implantação de Governança Corporativa Ambiental no Estado com Destaque para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos

5.15.1. Preliminares

Luiza de Marillac Moreira Camargos abordou o tema em epígrafe em sua dissertação Mestrado sob o título: **Governança de Recursos Hídricos: Um Estudo das Percepções dos Stakeholders sobre o Gerenciamento das Águas no Estado de Minas Gerais**⁵².

O estudo em comento contribui não só para o enriquecimento intelectual do tema **Governança**, como também para o aperfeiçoamento do funcionamento dos Sistemas de Informações e Gestão no importante papel que cabe ao IGAM.

5.15.2. Governança: Atualidades e Perspectivas

O tema **Governança** nos dias atuais é de flagrante e indiscutível procedência e exigência. Isto porque, novos paradigmas do direito e da administração pública e privada acham-se sob influxo de fenômenos com a **globalização**, a **mundialização** e a interferências nos estatutos do consumidor, inclusive os de serviços públicos, dos quais e com relevância não escapam os diferentes usos das águas e dos recursos hídricos, vitais aos seres humanos e à natureza.

Elas estão revolucionando as relações jurídicas, em função do pluralismo político, da participação individual e social no interesse público, bem como pela pluralidade de atores e

⁵² Apresentada na Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade FUMEC, sob a orientação do Prof. Daniel Jardim Pardini, Belo Horizonte, 2008.

de soluções, tão bem examinadas pelo jurista Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵³ que, assim pontifica, *litteris*:

*Parece haver consenso entre os autores contemporâneos que tratam do fenômeno da **globalização**, que com ela se impôs a lógica da **eficiência**. Trata-se de uma cadeia causal em que as sociedades, **cada vez mais informadas**, tornam-se **mais exigentes**, e por isso, **cada vez mais demandantes** de soluções eficientes para seus problemas.*

*Com efeito, nas sociedades mais politizadas torna-se irrelevante quem **seja o executor das políticas públicas** – se o próprio Estado, os entes de sua criação, os entes privados, ou mesmo se serão nacionais ou estrangeiros: **o importante para seus usuários é que o conceito de política pública (que é estatal) tenha viabilidade, e a sua execução (estatal ou não) seja eficiente.***

*Ocorre que é muito mais provável a ocorrência de erro ou mesmo de fracasso de uma política pública, quando tanto a sua concepção **quanto a sua execução e a sua fiscalização sejam todas de responsabilidade exclusivamente estatais.***

*Distintivamente, o compartilhamento da concepção, a parceria na execução e a diversificação na fiscalização concorrem para reduzir o risco de erro e de fracassos ou, na pior das hipóteses de **impunidade para os responsáveis.***

(Negritos da Consultoria)

Desse modo, o direito constitucional à informação e a proposição, execução, fiscalização e controle de políticas públicas – como as das águas e recursos hídricos – vistas no tópico anterior, levam à ideia de uma **governança**, que superintende os sistemas institucionais analisados, em busca da certificação, confiabilidade e efetividade de seus papéis e, acima de tudo, de segurança jurídica.

Essa segurança jurídica, diga-se, desde logo, é o ápice natural da confiança recíproca (Estado/Cidadão) protegida pelo ordenamento jurídico positivado e tido, no dizer do cultíssimo jurista alemão Karl Lorenz⁵⁴, *litteris*:

(...) como condição fundamental para uma pacífica cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.

5.15.3. Significados do Vocábulo Governança

A palavra **governança** é um anglicismo derivado do termo **governance**, ou como explica Francisco Gaetani⁵⁵:

⁵³ *In*: Artigo sob o título “Governo e governança em tempos de mundialização. Reflexões à luz dos novos paradigmas do Direito”, *In* Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, vol.62, n.1, jan/mar 2007, p.33/38.

⁵⁴ *In*: Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madrid: Civitas, 1985, p.91.

⁵⁵ Artigo sob o título Governança Corporativa no Setor Público. *In* Gestão Pública – Melhores Práticas, João Luis e Paulo Mirou, Coordenação, São Paulo: Quartier Latin, 2009, p.259-275.

Tem a ver com governar, pilotar, fazer leis, dirigir e, em última instância, com as regras do jogo. Os anglo-saxões fazem uso dessa palavra de modo mais amplo, que transcende a dimensão de Governo.

Governança, no sentido amplo, envolve outros poderes, outros níveis de governo subnacionais, instâncias supranacionais e mecanismos de **governança corporativa** do mundo empresarial e da sociedade civil.

Como todo conceito controverso, **governança** é um termo que se presta a várias definições. O que é importante reter e que **governança** tem relação com as regras do jogo e com outra palavra para a qual também não temos tradução em português, o **enforcement** dessas regras.

Não temos uma tradição jurídica latina, que os anglo-saxões chamam de *européia continental*, que é basicamente inspirada no direito romano no Código Napoleônico. Esta é a tradição que prevalece em países como a Itália, Alemanha, França e, naturalmente, Espanha e Portugal, dos quais somos descendentes diretos aqui na América Latina. Essa tradução tende a dar um peso muito grande ao **direito formal**, ao **direito administrativo** e ao **direito constitucional**. Em contraposição, outros países valorizam tradições com o **direito consuetudinário britânico** e a do modelo baseado na **tradição contratualista norte-americana**.

(Negritos da Consultoria)

5.15.4. O Ingresso da Governança da Água no Brasil

Recentemente, depois de perguntar, provocativamente à plateia, numa palestra: “Com quantos atores se faz uma boa Governança”, Pedro Roberto Jacob⁵⁶ concluía que o gerenciamento das águas no Brasil assume contornos mais sociopolíticos e menos tecnocráticos, mas a sociedade civil ainda precisa ampliar sua força e cobrar uma nova cultura de direitos.

Tema como este e outros propiciaram a Wagner Costa Ribeiro organizar em livro dezoito estudos, dos quais Jacobi comparece aprofundando a sua pergunta desafiadora⁵⁷ e, assim iniciados os estudos e debates sobre a governança das águas e recursos hídricos no país.

Mas o significado imediato de Governança, aqui utilizado e para efeitos deste Relatório, busca proximidade substantiva com aquilo que se pratica no mundo financeiro e empresarial privado, com imediata adesão no âmbito governamental, com as exitosas práticas recentes disseminadas pela expressão **Governança Corporativa**.

O Governo Federal brasileiro, por exemplo, por meio do Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, criou a **Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR** e, para tal, explicou o seu sentido, isto é, *litteris*:

⁵⁶ Professor Titular do PROCAM. Representante da USP no Comitê do Alto Tietê. Coordenador do Projeto Alfa da Comunidade Européia sobre Governança da Água na América Latina.

⁵⁷ *In Governança da água no Brasil: Uma Visão Interdisciplinar*, São Paulo: Armablume, FAPESP, CNPq, 2009.

Art. 1º -

Parágrafo único – Para os fins deste Decreto, consideram-se:

IV – **governança corporativa**: o conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalente, diretoria, auditoria independente com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteja os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômicos-sociais da atuação das empresas estatais federais.

(Negritos da Consultoria)

Sobre este tema ainda, a jurista professora universitária e Auditora-Geral do Estado de Minas Gerais, Maria Celeste Moraes Guimarães⁵⁸ em bem colocado estudo explica que, *litteris*:

*Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entidade privada criada com o propósito de incentivar as boas práticas de gestão empresarial no Brasil, a **governança corporativa** é campo de administração que trata do conjunto de relações entre a direção das empresas, seus conselhos de administração, seus acionistas e outras partes interessadas.*

*A **governança corporativa**, tão presente hoje nas economias modernas, é um modelo de gestão que condiciona o processo decisório dentro das empresas, incidindo sobre o modo como são dirigidas e controladas, disciplinando diversos interesses que, de alguma forma, estejam ligados à vida das entidades empresariais. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entidade privada criada com o propósito de incentivar as boas práticas de gestão empresarial no Brasil, a **governança corporativa** é campo de administração que trata do conjunto de relações entre a direção das empresas, seus conselhos de administração, seus acionistas e outras partes interessadas.*

*A **governança corporativa**, tão presente hoje nas economias modernas, é um modelo de gestão que condiciona o processo decisório dentro das empresas, incidindo sobre o modo como são dirigidas e controladas, disciplinando diversos interesses que, de alguma forma, estejam ligados à vida das entidades empresariais.*

(Negritos da Consultoria)

A **governança corporativa** provinda basicamente no setor privado da economia contagiou vivamente o setor público, haja vista, o que disse o Ministro Luis Fernando Furlan⁵⁹:

As práticas de governança são essencialmente diferentes no Estado e nas empresas. No entanto, seria equivoco afirmar que as práticas de governança do setor público e do setor privado estão confinadas em universos paralelos. Em reação

⁵⁸ Artigo sob o título: “Governança Corporativa”, in jornal do Estado de Minas, edição de 30 de agosto 2008, Belo Horizonte.

⁵⁹ Apresentação no Apêndice sob o título: Transposição Conceitual : da Governança Corporativa para a Governança do Estado. In Adriana Andrade e José Paschoal Rossetti: Governança Corporativa, 4ª edição, atualizada e ampliada, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2009, p.551.

ao crescente fortalecimento da cidadania, ao aprimoramento das legislações e aos mecanismos de controle da sociedade, esses dois mundos, que nunca formaram um todo homogêneo, estão ampliando pontos de convergência. Ambos se encontram cada vez mais próximos nos objetivos comuns de busca de transparência, nas relações com a sociedade e na ampliação dos limites da eficiência operacional, Três Linhas interligadas norteiam essa nova identidade de propósitos: a busca de capitais para investimentos, a sustentabilidade e a garantia da saúde econômica do conjunto da nação.

Enquanto, por outro lado, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais fundada nos pressupostos já expostos organizava, discutia e aprovava documento significativo, ou seja: o Relatório Final da Comissão Especial sobre Governança Ambiental⁶⁰ que se abriu com citação do Governador Aécio Neves, nos seguintes dizeres, *litteris*:

Não há boa governança sem bom governo. E não há nenhum bom governo, sem o engajamento crítico da sociedade e da cidadania.

Com representação maciça da sociedade organizada de Minas Gerais, composta por autoridades governamentais de todos os níveis, representantes da indústria, do comércio e da prestação de serviços, além das mais diversas instituições de pesquisas sociais, educacionais, econômicas, sindicais e de desenvolvimento, dentre outras, um ciclo intenso de palestras ocorreu entre os dias 25/04/2006 até 26/06/2006, até que ficasse firmada a importante conclusão que em saliente trecho, do teor seguinte, *litteris*:

*... **governança** é um fenômeno mais amplo do que governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações, dentro de sua área de atuação, tenham conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às demandas comuns de todos.*

*A **governança** abrange atores governamentais e não-governamentais que concordam intersubjetivamente, e a cooperação, em nome de seus interesses compartilhados, justifica a aceitação de princípios, normas, regras e procedimentos.*

*De forma mais sintética, a **governança ambiental** poder ser entendida como o conjunto de regras, processos e comportamentos que determina e forma pela qual os agentes tanto do Estado quanto da sociedade civil organizada, exercem seus deveres e poderes na condução de políticas ambientais previamente acordadas.*

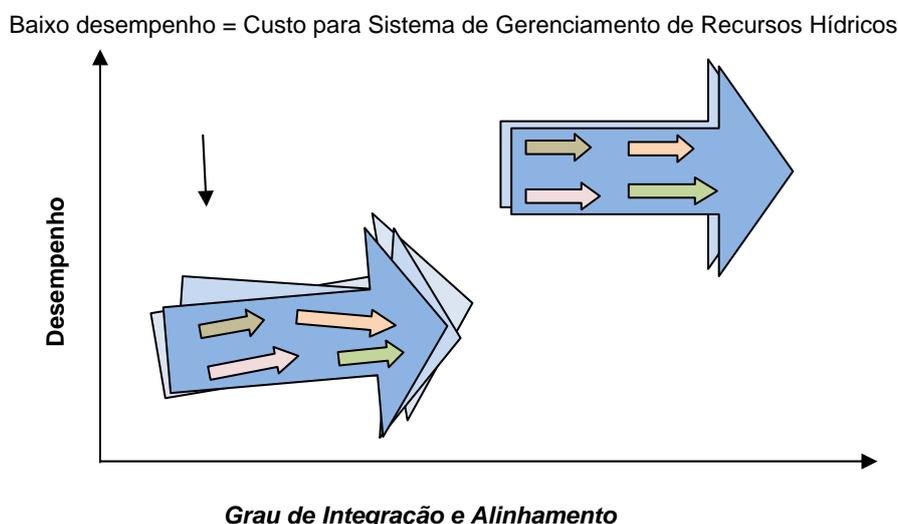
Tanto a **governança pública**, que contempla órgãos e entidades da administração estatal de diferentes níveis governamentais (União, Estados, Municípios) quanto a **governança corporativa**, genuinamente privada provocam inúmeras interfaces que se baseiam nos conceitos de instituição, responsabilidade social, ética, reputação, transparência, combate à corrupção e indispensabilidade da *accountability* (auditores).

⁶⁰ FONTE: Minas Gerais. Imprensa Oficial do Estado, 1/09/2006 – pesquisa realizada em 04/11/2009 no site www.iof.gov.br.

Daí, Cláudio Pinheiro Machado Filho⁶¹ ter examinado a necessidade de alinhamento de atuação das mesmas ou entre as mesmas onde existem e coexistem vários e diferentes atores (*stakeholders*), públicos relevantes ou colaboradores em relação às suas finalidades e objetivos das mesmas, ou ainda quando chamadas a cumprir diretrizes traduzidos em planos, programas, projetos e atividades, como, por exemplo, um Plano Diretor de Cidades, ou porque não um Plano Diretor de Bacia Hidrográfica.

Através de criativa *Figura 5.3* adiante estampada esse autor procura mostrar a necessidade de atitudes conducentes à obtenção de decisões integradas de modo a passar-se do embaralhamento de posições, ideologias, conflitos, possa se atingir uma posição de consenso, que inclusive faça uso de arbitragem a fim de se proceder o alinhamento solutivo e consensual das matérias levadas à análise da Governança.

Figura 5.3 - Necessidade de Alinhamento



A propósito, e para exemplificar, Companhia de Saneamento de Minas Gerais – **COPASA**, ao dar publicidade do Relatório da Administração relativo ao exercício de 2008 e seguintes, na condição de entidade regida pela legislação da S/A⁶², fez questão de salientar a existência de sua Governança Corporativa e de Relações com Investidores ao dizer, dentre outras considerações e com destaque seguinte, *litteris*:

Governança Corporativa e Relações com Investidores

A **COPASA** tem buscado o aprimoramento constante de suas práticas de **Governança Corporativa**, visando a qualidade de gestão e a satisfação de seus colaboradores, acionistas, investidores, clientes, fornecedores, e demais stakeholders. O modelo de governança da **COPASA** tem como base a transparência, o tratamento igualitário aos acionistas e a prestação de contas, pois

⁶¹ In Responsabilidade Social e Governança: o debate e as implicações, São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2006, p. VII a IX (apresentação). Em especial a figura da pag. 81.

⁶² In: Jornal Estado de Minas, Belo Horizonte, 28/03/2009, pag. 8/15.

entende que as boas práticas de governança geram valor para a Companhia e contribuem para a sua perenidade.

*As ações da Companhia são negociadas no Novo Mercado, que é o nível mais alto de **Governança Corporativa** da Bovespa e é composto por empresas que se comprometem voluntariamente a cumprir práticas de boa governança corporativa e maiores exigências de divulgação de informações em relação àquelas já impostas pela legislação brasileira.*

Além desses direitos, a Companhia, seus acionistas, administradores e membros do Conselho Fiscal obrigam-se a resolver, por meio de arbitragem, toda e qualquer disputa ou controvérsia que possa surgir entre eles, desde que não envolvam direito indisponíveis, conforme cláusula Compromissória constante em seu Estatuto Social.

Além desses direitos, a Companhia, seus acionistas, administradores e membros do Conselho Fiscal obrigam-se a resolver, por meio de arbitragem, toda e qualquer disputa ou controvérsia que possa surgir entre eles, desde que não envolvam direitos indisponíveis, conforme cláusula compromissória constante em seu Estatuto Social.

5.15.5. Governança Corporativa Ambiental: Perspectivas de Aplicabilidade na Política e no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Atores & Competências

Na perspectiva de uma Governança Corporativa Ambiental aplicável à política e ao Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos – SGRH/MG, consoante as análises e estudos deste Relatório, atuariam, participariam, colaborariam e concorreriam um número significativo de **atores** (públicos relevantes – *stakeholders*) caracterizadas, didaticamente sob as denominações seguintes:

- **atores institucionais:** pessoas jurídicas de direito público, privado e empresarial representativas de órgãos da administração direta (da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios) e por entidades de administração indireta dessas mesmas unidades federativas; dentre estas incluir-se-iam as emergentes e recém criadas autarquias especiais regulatórias do Estado de Minas Gerais a saber: a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, objeto da Lei Complementar Estadual nº 89, de 12 de janeiro de 2009, a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), objeto da Lei Estadual nº 18.309, de 3 de agosto de 2009, bem como a Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas – HIDROEX, objeto da Lei Estadual nº 18.505, de 4 de novembro de 2009;
- **atores co-institucionais:** representadas por pessoas jurídicas de direito público, privado ou empresarial, tais como Universidades, Centros Universitários e similares, Associações Cívicas, Consórcios Públicos, Organizações Não-Governamentais em geral, Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), representantes de fundos gerenciados por Ministérios ou Secretarias Federais Estaduais ou Municipais, instituições financeiras (Bancos comerciais e de Desenvolvimento) e demais institutos

constituídos, clientes e destinatários de serviços públicos;

- atores protegidos pela Constituição Federal e pela lei, como basicamente, os consumidores e usuários de serviços públicos de água e saneamento, moradores, famílias e habitantes de baixa renda ou em áreas definidas como Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZEIS), dentre outros;
- atores fornecedores e prestadores de bens e serviços, pessoas físicas e jurídica (empresas, consultorias, centros de pesquisa, mídias impressa, falada e televisionada etc);
- atores concessionários, permissionários e autorizados à prestação de serviços públicos essenciais relacionados com a água e recursos hídricos;
- atores produtores e divulgadores de pesquisas gerais e científicas, exatas ou humanas, puras e aplicadas, etc, de recenseamentos (ex. IBGE) e de opinião pública;
- atores coadjuvantes de articulação ou integração de políticas públicas, representadas por pessoas jurídicas de direito público ou privado, de modo especial as que participam da chamada Gestão Democrática da Cidade, prevista na Lei Federal nº 10.257/2001, arts. 43 a 45;
- atores representativos de organismo supranacionais subordinados a Convenções, Declarações Internacionais, Tratados, Acordos de Cooperação Técnica Internacional em geral como os de bancos de financiamento (BID, BIRD, Banco Mundial) ou de instituições como ONU, UNESCO, FAO, IICA, HIDROEX, dentre outras;
- atores representativos das mídias: falada, impressa e televisionada; e,
- enfim, nunca menos importantes, os atores em geral, representados pelos usuários e o povo contribuinte, que espera do governo ações e medidas sócio-políticas e econômicas para efetivo e saudável convívio humano no ambiente urbano ou metropolitano em que vivem.

Quanto às competências da Governança Corporativa Ambiental Inerente à Política e ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos podem ser enunciadas as seguintes, sempre sem prejuízo de outras, a saber:

- promover o ajustamento e a coesão institucional, organizacional e gerencial dos diferentes atores que atuam no seu complexo;
- assegurar o alinhamento de objetivos e interesses entre o setor público e os cidadãos;
- garantir confiabilidade e segurança jurídica institucional, organizacional, administrativa e gerencial perante seus atores e públicos relevantes;
- promover ação sinérgica quanto aos procedimentos decisórios dos atores e públicos nela envolvidos;

- articular e coordenar a implantação de planos, programas, projetos, ações e atividades concernentes às políticas públicas estabelecidas;
- estabelecer diretrizes para a formulação de sistema de informações e de transparência quanto ao funcionamento de atuação de seus órgãos e entidades e demais atores envolvidos, inclusive por meio de sítio eletrônico;
- fixar estratégias e diretrizes para o planejamento e controle da oferta de serviços, sua execução eficiente, eficaz e de efetividade;
- definir poderes e competências, inclusive de qualidade, por meio de formas eletrônicas de interação e cooperação entre os órgãos e entidades que a compõe, de diferentes atores e de públicos relevantes; e,
- exercer outras ações e atividades correlatas, compatíveis ou que lhe for determinada, em lei ou regulamento.

Grupo de Trabalho constituído pelo **Secretário de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)**, para se ocupar e atuar na indicação da forma jurídica adequada à instituição da Governança Corporativa Ambiental ampla ou exclusiva à política e ao **SEGRH/MG**.

A composição representativa dessa **Governança Corporativa Ambiental** quanto aos seus membros (atores), estrutura, organização administrativa, secretaria executora, funcionamento, reuniões, manutenção de sítio eletrônico (consistência, acervo, arquivo, atendimento e divulgação), bem como atividades de suporte logístico serão objeto de Decreto do Governador para referendar o **Regimento Interno** aprovado por seus membros, observada a legislação aplicável.

Por final, a sugestão de se instituir uma Governança Corporativa Ambiental, nos moldes acima revelados certamente poderá significar impacto de modernização na administração pública estadual representado por exercícios que levem em conta os seguintes elementos:

- o conhecimento dos cenários, o planejamento estratégico, o estabelecimento de indicadores de desempenho, a coordenação, o controle e a avaliação dos serviços públicos prestados, bem como a qualidade e as inovações incrementadas para a eficiência, eficácia e efetividade desses serviços;
- fortalecimento da capacidade de formulação, coordenação, implementação, controle e avaliação sobre as políticas públicas, diretrizes e metas para eles estabelecidas;
- melhoria da qualidade e da inovação a serem prestadas aos públicos relevantes;
- constante avaliação e reestruturação organizacional e gerencial, com o realinhamento de estruturas e processos, mediante esforços de reforma administrativa ou modernização institucional;
- ampliação e autonomia dos órgãos e entidades que a compõem e seus dirigentes/gerentes,

acompanhada da flexibilidade de normas e procedimentos, aplicáveis à gestão;

- concepção, pontuação, difusão e manutenção de políticas de educação ambiental sob diferentes espécies e níveis, tanto de instrução como de conscientização;
- transparência e acesso à informação pela sociedade com a fixação de canal informativo, rápido, objetivo e perene;
- capacitação e busca da redução de custos;
- qualificação e mudança do perfil do servidor/empregado, por meio de sistema permanente de avaliação, reciclagem, treinamento e aperfeiçoamento; e,
- outras afins.

Por final, tanto a **governança corporativa ambiental**, e por extensão, também, uma **governança eletrônica**, que lhe dê base de sustentação informática, constituem tema de valioso estudo de Carla Andréa Ribeiro⁶³, ao assinalar que:

*O principal objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão do contexto do **governo eletrônico** no que tange as dimensões política e de superação do modelo de administração pública burocrática.*

*A **governança informacional** é uma proposição teórica contextualizadora dessas dimensões, ao mesmo tempo em que formula sobre a **política pública de acesso à informação governamental**.*

*Sendo assim o **governo eletrônico** pode ser avaliado como um instrumento que compõe o quadro de intervenções que se volta para a concretização de uma **política pública de informação e democratização do Estado**.*

(Negritos da Consultoria)

A lembrança dessa autora combina com as expectativas relacionadas com o efetivo funcionamento do Sistema Estadual de Informações dos Recursos Hídricos, objeto de análise e comentários no *Capítulo 5.14.2* deste Volume do Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Do exposto neste tópico a Consultoria subscreve as conclusões expendidas pela Dra. Luiza Marillac Moreira Camargos; dela transcrevendo os seguintes trechos de inteira procedência e porque valiosos aos propósitos do Plano Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais⁶⁴, *litteris*:

⁶³ Artigo sob o título: "Governo Eletrônico na Reforma do Estado: inter-relações e perspectivas", *in* *Informática Pública*, vol. 7 (1): 71-84, 2005.

⁶⁴ Ob.cit.p.102-106.

Este estudo objetivou identificar e analisar as percepções dos **stakeholders** quanto aos mecanismos de governança da gestão de recursos hídricos do Estado de Minas Gerais, considerando as dimensões recomendadas pela OCDE (2005). Dentre essas dimensões e seus respectivos mecanismos, foram identificados os seguintes: 1) Estrutura Jurídica e Regulatória, 2) Estado proprietário, 3) Relacionamento com os **stakeholders**, transparência e divulgação de informações e 4) Papel dos Conselhos.

A maior parte dos representantes dos **stakeholders** manifesta uma questão ambígua, ao ressaltarem a novidade e importância da legislação de recursos hídricos ao considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, no entanto, ao mesmo tempo, discorda de o município não ter sido privilegiado nessa mesma legislação. O desafio é buscar estratégias e mecanismos para um processo de incorporação dos municípios, objetivando construir a referência de bacia hidrográfica e sua entidade social.

Uma das questões levantadas junto aos depoentes refere-se à falta de integração entre os Planos Diretores dos municípios e o Plano Diretor de Recursos Hídricos aprovado pelo Comitê com acompanhamento técnico do IGAM, pois acabam comprometendo o planejamento e as ações nas bacias hidrográficas. Aqui se manifesta a presença do conflito na busca de uma ação conjunta, fundamento básico da teoria da ação coletiva (ABERS, 2007). Por mais que os representantes dos poderes públicos estadual e municipal reconheçam a necessidade de integração dos Planos Diretores as justificativas recaem sobre a atuação do outro poder. O mesmo pode-se dizer da desarmonia existente entre as políticas públicas da bacia hidrográfica, do Estado e da União e da necessidade de maior integração entre as legislações que tratam do meio ambiente e dos recursos hídricos. Assim, evidencia-se também a importância de se fomentar a convergência de políticas setoriais, para maximizar a implementação dos Planos de Bacia.

A desarticulação entre as Leis ambiental e das águas, acaba refletindo no desnivelamento das penalidades impostas na gestão ambiental (mais rígidas) e a gestão de recursos hídricos (mais brandas). Se por um lado predomina ainda a visão que a gestão das águas é parte da gestão ambiental, o que se percebe pelos depoimentos, é a necessidade de se ampliar o foco sobre a administração dos recursos hídricos pelo próprio aspecto estratégico da água. Neste ponto, duas perspectivas fundamentadas na defesa do interesse próprio, uma das concepções da teoria da ação coletiva, apresentam-se na figura da conotação estratégica do discurso do representante das organizações e da conotação preservacionista do discurso dos ambientalistas.

Muito das dificuldades encontradas pelo IGAM, no sentido de promover uma gestão voltada para os **stakeholders**, advém do pouco tempo de existência do órgão gestor, o que demanda ainda de um amadurecimento da estrutura necessária ao atendimento, quanto a informações e suporte técnico, às partes interessadas. Isso acaba refletindo na operacionalização de uma das principais funções do órgão de conceder a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos. O fortalecimento institucional do IGAM há de ser aperfeiçoado na direção da qualificação e da ampliação do seu corpo técnico para a prática da governança dos recursos hídricos.

A transparência, princípio básico da governança especialmente no que diz respeito à disponibilização de informações para a sociedade, ainda necessita avançar.

Em relação ao papel do Estado, enquanto proprietário do bem coletivo água, a Política Estadual de Recursos Hídricos, mesmo percebida de maneira clara, coerente e transparente, demanda ainda de normas e procedimentos de regulamentação que possibilitem viabilizar a sua operacionalização. O exercício da interação com o poder legislativo legais discutidos com a sociedade organizada. Por mais que os debates promovidos no âmbito do legislativo apontem para alternativas participativas na gestão das águas, são ainda pouco explorados os meios para sua implantação.

*Na interação do órgão gestor, com seus **stakeholders**, percebe-se uma série de manifestações que dificultam o tratamento equânime dos representantes das partes interessadas. Para o representante da indústria as relações com o Estado proprietário tornam-se conflituosas devido à visão preconceituosa do órgão gestor que impõe o cumprimento das obrigações legais exercendo um comportamento que privilegia o comando controle, em detrimento à orientação e cooperação. Os ambientalistas também questionam a atuação das organizações do setor produtivo quando o assunto é a outorga pelo uso da água. Nessas situações, o discurso da responsabilidade social acaba sobrepondo as reais intenções de utilização produtiva dos recursos hídricos. O interesse do representante municipal, reside em ações do governo estadual que, de fato, priorize o desenvolvimento da gestão das águas.*

*Pelo fato do Comitê de Bacia Hidrográfica se traduzir no organismo de debates, discussões e decisões dos **stakeholders**, distintas argumentações são evidenciadas sobre aspectos de caráter operacional e representativo. Foram levantadas percepções, sobre a falta de uma estrutura administrativa eficiente de mobilização, das partes interessadas, e as dificuldades de se conduzir um processo participativo que envolva técnicos, representantes da comunidade, gestores públicos, entre outros. A ausência de uma estrutura administrativa eficaz compromete a divulgação de informações, de procedimentos de auditoria e de uma política de comunicação com os demais **stakeholders**. No caso do processo participativo de gestão, um dos entraves na escolha dos representantes da comunidade nos Comitês, e mesmo dos Conselhos, refere-se às questões de natureza cultural (em função da pouca prática de gestão participativa ainda no Brasil). Conforme manifestações no grupo de foco, avaliou-se que o mais relevante problema de governança se encontra no âmbito dos Conselhos, podendo inferir que esses funcionam para cumprir uma obrigação legal. Esse aspecto necessita de maior dedicação do órgão gestor, no que diz respeito ao fortalecimento institucional desses organismos. O desafio é consolidar os Comitês de Bacia Hidrográfica, como espaços efetivos de tomada de decisão.*

*Esse estudo contribui para ampliar o conhecimento sobre a governança pública de recursos hídricos no Brasil ao abordar aspectos importantes da estrutura jurídica e regulatória nos âmbitos federal e estaduais, bem como a dinâmica dos mecanismos utilizados pelo órgão gestor na interação com os **stakeholders** e os conselhos*

deliberativos de decisão da gestão de recursos hídricos. Percebe-se a necessidade de estreitar as relações com outros setores da sociedade, em especial, as Universidades no sentido de possibilitar pesquisas mais aprofundadas sobre a temática.

*Durante a análise das manifestações dos representantes de **stakeholders** e especialistas, foi possível avaliar que em relação aos mecanismos e ações do Estado, enquanto proprietário do bem coletivo, ainda faltam avanços no que diz respeito à implementação dos instrumentos de gestão. Destaca-se o Plano Estadual de Recursos Hídricos e a articulação institucional para a busca de parceria com o poder legislativo.*

As críticas e falhas, do processo de governança de recursos hídricos são bastante explícitas em relação a todos os princípios de governança elencados nessa pesquisa. Em termos das lacunas da legislação ressalta-se a falta de mecanismos para a integração entre os três níveis de planejamento (bacia hidrográfica, Estado e União) para a integração de ações no que se refere à dominialidade dos corpos de água, bem como da integração da gestão ambiental como gestão de recursos hídricos.

6. Propostas de Estratégia Institucional e Recomendações para Ajustes e Aprimoramentos na Estrutura e no Funcionamento do SEGRH/MG

Após os levantamentos técnicos, institucionais e jurídico-legais, objeto dos cinco primeiros capítulos deste Relatório, norteados pela formulação geral do SINGREH, pela Lei Federal nº 9.433/97, na condição de norma de observância nacional, pela Lei Estadual nº 13.199/99, no âmbito da política e gestão dos recursos hídricos sob a dominialidade de Minas Gerais, seguem sistematizadas questões tomadas como relevantes na proposição do PERH/MG, sem prejuízo de outros temas afins ou conseqüentes que, por ventura, se sobressaíam no transcorrer dos trabalhos. O conjunto de recomendações específicas incide sobre as temáticas que seguem.

6.1. IGAM

Especificamente no que tange ao IGAM, dada a sua importância fundamental como órgão estadual gestor de recursos hídricos, recomenda-se sejam realizados estudos especializados para o seu **planejamento institucional estratégico**, com base em metodologias inovadoras, nas quais a abordagem de seu organograma e quadro de pessoal seja resultante da identificação de ações e atividades, casadas com a agenda e priorização de problemas próprios às águas que drenam o território mineiro, portanto, de modo conceitualmente coerente com as avaliações pretendidas para o SEGRH/MG.

Os estudos especializados em questão deverão ser contratados em caráter complementar aos trabalhos que ora se realizam, mais especificamente, de acordo com os Termos de Referência (TDRs) que constam do presente Plano Estadual de Recursos Hídricos.

6.2. SEGRH/MG e Comitês

Recomenda-se a proposição de estudos complementares tendo por base as perguntas suscitadas no presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, as quais vão ao encontro de uma estratégia consistente na estruturação do SEGRH/MG e formação de comitês de bacias, sob o entendimento de que o Sistema de Gerenciamento não deve constituir um fim em si mesmo, mas ser organizado como uma resposta objetiva à natureza dos problemas a enfrentar. Os questionamentos que darão azo aos respectivos Termos de Referência são:

- em cada UEG de Minas Gerais, qual o perfil e a natureza dos problemas relacionados aos recursos hídricos?
- quais os atores relacionados a tais problemas, em termos de relações de causas e efeitos?
- quais as atividades sociais e econômicas relacionadas a tais problemas, especialmente quanto à geração de emprego e renda e prestação de serviços?
- como conciliar ou realocar tais atividades, de modo a conferir equilíbrio e sustentabilidade às questões ambientais e dos recursos hídricos?

- que instâncias institucionais se mostram como necessárias para tais equacionamentos e quais os participantes estratégicos e fundamentais para que objetivos, metas e acordos sejam negociados e implementados?
- quais as funções e encargos específicos dos diversos atores envolvidos no processo?

Sob tal contexto, a avaliação do SEGRH/MG também deve incluir questionamentos sobre a consistência da atual divisão de encargos e da articulação entre as instâncias decisórias e entidades existentes do SEGRH/MG, a saber: Conselho Estadual, câmaras técnicas, comitês e agências de bacias e o órgão gestor de recursos hídricos (IGAM). Por certo essa divisão de encargos pode assumir diferentes perfis para regiões com problemas distintos relacionados aos recursos hídricos – por exemplo, no semiárido de Minas, dificilmente a cobrança pelo uso da água e agências locais de bacias serão instaladas.

6.3. Arcabouço Jurídico-legal Vigente

De acordo com as avaliações que constam do presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, recomenda-se que, frente à extensa e complexa **legislação** inerente à política e o gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de Minas Gerais, seja **consolidado o arcabouço jurídico-legal vigente**, no intuito de conferir eficácia lógica, organicidade e, acima de tudo, fácil consulta, haja vista a dispersão hoje constatada.

6.4. FHIDRO

Uma vez constatadas as freqüentes e dispersas alterações pelas quais o FHIDRO já passou, faz-se necessário uma consolidação no que pertine a seu gerenciamento e funcionamento. Nesse sentido, recomenda-se sejam elaborados estudos complementares tendo por base o Termo de Referência que consta do presente Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Em termos ideais, por certo que a recomendação é de pensar no orçamento do FHIDRO diretamente vinculado ao do IGAM, tendo o Conselho Estadual de Recursos Hídricos com o encargo de assumir as atribuições do Conselho de Administração do FHIDRO, ou seja, sem a necessidade de conferir uma figura jurídica própria ao Fundo.

6.5. Compensação a Municípios

Recomenda-se sejam promovidos estudos em prol da implementação do instrumento Compensação a Municípios com base em Pagamento por Serviços Ambientais, notadamente mediante ajustes na legislação vigente do ICMS Ecológico.

Em princípio, os mencionados ajustes na legislação do ICMS Ecológico serão pautados por elevação do percentual a ser redistribuído aos municípios e pela inclusão de novos critérios que considerem a recomposição de matas ciliares e cobertura vegetal, com particular interesse na proteção de mananciais e reservatórios, com impactos positivos em termos de melhoria quali-quantitativa dos recursos hídricos.

7. Estimativas sobre a Sustentabilidade Financeira do SEGRH/MG para Custeio Administrativo e Operacional

De acordo com o Decreto nº 45.230/2009, que regulamentou a Lei do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (FHIDRO), os recursos disponíveis para a sustentação financeira do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/MG) são provenientes do FHIDRO, com repasses aos comitês de bacias (CBHs) para cobrir custos administrativos e operacionais.

Segundo o art. 3º deste Decreto, “Fica estabelecido o percentual de até 7,5% (sete e meio por cento) do valor total anual do FHIDRO para a aplicação nas ações de estruturação física e operacional de todos os Comitês de Bacia Hidrográficas, previstos e instituídos no Estado de Minas Gerais, com vistas ao fortalecimento de sua atuação”.

A este respeito, conforme disposto no presente estudo do Plano Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (PERH/MG), a chance de sucesso de um comitê aumenta consideravelmente quando obtém sustentabilidade política e institucional, desde a sua criação.

Por seu turno, a arrecadação feita por intermédio da cobrança pelo uso da água deve priorizar o suporte às despesas de implantação, custeio e manutenção técnica e administrativa das agências de bacias ou de entidades a ela equiparadas, a médio e longo prazo.

7.1. Despesas Estimadas

No que tange ao funcionamento dos comitês de bacias (CBHs) e do próprio Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MG), os membros destas instâncias colegiadas nem sempre se encontram vinculados a órgãos públicos ou empresas privadas aptos a subsidiar o apoio operacional e financeiro necessário, não somente para participar de reuniões, como também para uma efetiva equidade no acesso e análise de dados e informações pertinentes ao gerenciamento de recursos hídricos de Minas Gerais.

Sob tais restrições, em termos de custos administrativos e operacionais, os recursos do FHIDRO devem ser aplicados com vistas a:

- assegurar todo o suporte técnico e operacional – aluguel de uma pequena sede, luz, água, telefone, internet e materiais de escritório, e, eventualmente, outros subsídios financeiros, em prol de se garantir o pleno funcionamento das instâncias do SEGRH/MG, conforme mencionado no Decreto nº 45.230/2009 – estas despesas são estimadas na ordem de **R\$ 12.000,00/ano**, para cada comitê; e,
- para fins de deslocamento, hospedagem e alimentação, apoiar os membros de CBHs e do CERH/MG que não sejam autofinanciados por suas instituições - a exemplo de ONGs e usuários de recursos hídricos -, ou seja, cerca de 60% dos membros que devem participar

de reuniões fora de seu município sede. Esse valor gira em torno de R\$ 77.000,00/ano, por comitê (valor calculado com base em financiamento de 30 membros por comitê, para cerca de 8 reuniões anuais).

Ou seja, para os 36 Comitês das UPGRHs de Minas Gerais, pode-se chegar a gastos anuais da ordem de **R\$ 3,2 milhões** = (R\$ 77.000,00 + R\$ 12.000,00)x 36.

Em contrapartida, os comitês têm a obrigação de apresentar anualmente, ao CERH/MG, o relatório das despesas realizadas com recursos oriundos do FHIDRO e o planejamento orçamentário para o ano seguinte.

Em acréscimo, devem ser considerados os custos operacionais do próprio Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MG), assim como de suas Câmaras Técnicas (CTs). Estas despesas, incluindo publicações e outros gastos, podem chegar a cerca de R\$ 300 mil por ano, o que eleva para algo como **R\$ 3,5 milhões anuais** os gastos administrativos e operacionais do SEGRH/MG.

7.2. Receitas Estimadas

Conforme já mencionado pelos estudos do PERH/MG, nos últimos anos o IGAM tem empreendido esforços no cumprimento de seu papel de apoio técnico, funcional e administrativo ao funcionamento dos comitês, como o fornecimento de equipamentos, material de escritório, de um funcionário administrativo, além de apoio técnico e jurídico.

Assim, em termos de custeio administrativo e operacional, como de gastos técnicos relacionados aos instrumentos de gerenciamento, a sustentabilidade financeira do SEGRH/MG já se encontra assegurada, em grande medida, por transferências advindas do FHIDRO, cuja principal fonte de arrecadação provém da cota destinada ao Estado, a título da compensação financeira paga pelo setor de geração de energia, devido às áreas alagadas por reservatórios, também como consta no Decreto nº 45.230/2009.

Sob tal fonte de recursos, é possível uma estimativa de receitas, com base no valor arrecadado pelo FHIDRO em 2009, conforme segue:

- **Receita anual do FHIDRO** = 50% do pagamento total feito pelo setor de geração de energia = R\$ 125 milhões x 0,5 = **R\$ 62,5 milhões**.
- **Transferência para Custeio Administrativo-Operacional do SEGRH/MG** = 7,5% das Receitas do FHIDRO = 0,075 x R\$ 62,5 milhões = **R\$ 4.687.500,00**.

Com tal valor disponível ao SEGRH/MG, percebe-se que as receitas são suficientes e seguras, com saldo esperado da ordem de R\$ 1,2 milhão, uma vez que a soma das despesas foi estimada em R\$ 3,5 milhões/ano. Por certo que essa segurança em favor do SEGRH/MG decorre do elevado valor pago pelo setor elétrico a Minas Gerais.

Além do FHIDRO, é importante lembrar que o SEGRH/MG contará com a arrecadação efetuada via cobrança pelo uso da água, que visa prioritariamente cobrir – também

respeitado o limite de 7,5% (sete e meio por cento) – as despesas para implantação e custeio técnico, administrativo e operacional das agências de bacias. No entanto, como a cobrança encontra-se em seu período inicial de implementação, as estimativas de arrecadação mostram-se um tanto baixas, sobretudo com dificuldades advindas do mencionado percentual de 7,5%, para a sustentação das agências de bacias.

De fato, segundo o *Quadro 7.1*, somente a Agência da Bacia do rio das Velhas tende a cobrir os devidos gastos administrativos e operacionais, que idealmente podem ser estimados como da ordem de R\$ 900 mil a R\$ 1,2 milhão/ano, tendo como referência estudos de planejamento institucional estratégico da Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul – a AGEVAP.

Quadro 7.1: Estimativas de Arrecadação Anual via Cobrança e Limites de Custeio para Agências de Bacias em UPGRHs de Minas Gerais

UPGRHs de Minas Gerais	Arrecadação Anual Estimada via Cobrança	Limites para Gastos de Custeio (7,5%)
Bacia do rio das Velhas	R\$ 9,0 milhões	R\$ 675 mil
Bacia do rio Araguari	R\$ 5,5 milhões	R\$ 412 mil
Bacia dos rios Piracicaba - Jaguari	R\$ 120 mil	R\$ 9 mil

7.3. Comentários Finais sobre os Resultados

No que tange ao funcionamento das instâncias colegiadas do SEGRH/MG – os 36 comitês de UPGRHs e o CERH/MG –, não devem ocorrer problemas de sustentação financeira, uma vez que as despesas estimadas (R\$ 3,5 milhões/ano) estão abaixo da arrecadação disponível (R\$ 4,687 milhões/ano) advinda de 7,5% de aportes pagos pelo setor elétrico.

Contudo, a sustentação das Agências de Bacias mostra problemas e restrições relacionadas ao baixo patamar de arrecadação inicial da Cobrança pelo Uso da Água, o que indica que, em muitos casos, as agências deverão ter uma atuação regional mais abrangente, com a agregação de UPGRHs ou, até mesmo, com seus encargos e competências sendo exercidos pelo próprio órgão estadual gestor de recursos hídricos (o IGAM), ou por outra entidade criada pelo Estado, tal como pode ser previsto para as regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais, em favor das quais pode ser criado um Instituto do Semi-árido Mineiro.

A este respeito, sabe-se que a principal agência atualmente em operação – a AGB-Peixe Vivo – ainda depende de contribuições voluntárias de seus associados, fato que deve ser superado de forma consistente.

8. Referências Bibliográficas

- ABERS, R. “Idéias e interesses em políticas participativas: Reflexões a partir dos orçamentos participativos e os comitês de bacia hidrográfica.” Sociedade e Estado. Universidade de Brasília, 2003.
- ABERS, R. & KECK, M.E., “Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política do estudo da participação social”. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2004.
- CAMARGOS, L. M. M. “Governança de Recursos Hídricos: Um Estudo das Percepções dos *Stakeholders* sobre a Gestão das Águas no Estado de Minas Gerais”. Dissertação de Mestrado. Universidade FACE-FUMEC. Belo Horizonte. 2008.
- IGAM. “Manual de procedimentos do Núcleo de Apoio aos Comitês de Bacia Hidrográfica – NACBH”. Belo Horizonte. 2009
- IGAM. “Manual do Conselheiro”. Belo Horizonte. 2009.
- SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO - SRHU/MMA – “Sistema de Acompanhamento e Avaliação da Política de Recursos Hídricos no Brasil – SIAPREH”. 2004.
- SEMINÁRIO “ÁGUA DA GENTE”. Apresentações do Projeto Marca D’água e do SIAPREH – São Paulo, 2009.
- Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Informações disponíveis em
- <http://www.aneel.gov.br>. Acesso em 21/04/2010.
- Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG). Informações disponíveis em www.faemg.org.br. Acesso em 05/04/2010.
- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG)
- Informações disponíveis em <http://www.fetaemg.org.br/institucional.php>. Acesso em 08/04/2010.
- Operador Nacional do Sistema (ONS). Informações disponíveis em <http://www.ons.org.br>. Acesso dia 20/04/2010.
- Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Informações disponíveis em http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/Not_743091.asp. Acesso dia 04/05/2010.

- LOBATO DA COSTA, Francisco José. GEO Brasil: recursos hídricos: componente de série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil. Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas; Programa Nações Unidas para o meio Ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007. 264p.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim, *O Brasil Não é Para Amadores: Estado, Governo e Burocracia na Terra do Jeitinho*, IBQP-PR, Curitiba, 2000.
- PORTO, Mônica e LOBATO DA COSTA, Francisco J., *Mecanismos Econômicos, Sociais e Ambientais de Gestão da Água*, Revista REGA, Vol 1, nº 2, julho-dezembro de 2004.
- LOBATO DA COSTA, Francisco J., *Nota Técnica 03*, elaborada para a Fundação COPPETEC, em contrato com AGEVAP, setembro/2006.
- DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO, 17ª Ed. revista, ampliada e atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- INSTITUIÇÕES DE DIREITO CIVIL, vol. I, Cap. XI, 19ª edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1999, p. 195.
- OS COMITÊS DE BACIA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA EXPERIÊNCIA HISTÓRICA. Porto Alegre: ABES – RS, s.d., disponível em: <http://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-1.htm>.
- A ÁGUA, A LEI, A POLÍTICA E O MEIO AMBIENTE, Curitiba: Juruá, 2008, p. 189.
- Comitês de Bacias Hidrográficas: dimensão político-social, disponível em <http://www.agds.org.br/midiambiente/pdf/jacob.pdf>.
- http://www.camara.gov.br/interne/sileg/prop_detalhe.asp?id=16977. Acesso em 26/04/2010
- LÉVOLUTION DU CONTROLE DES ENTERPRISES PUBLIQUES IN FRANCE. *In Revue Française de 1ª Administration Publique* 87/689 – 710, n 32.
- CONTRATOS DE GESTÃO – CONTRADIÇÕES E CAMINHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *In Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: Ed.FGV, vol. 35, n.3, p. 6-13, Mai/Jun 1995.
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasil. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1995.
- A SUBSTITUIÇÃO DAS AGÊNCIAS DE ÁGUAS. *In Revista de Interesse Público*, Porto Alegre, ano 5, nº 26, p. 19-28, jul/ago 2004.
- NOVÍSSIMO DICIONÁRIO DE ECONOMIA, São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

- DIREITO DE ÁGUAS NO BRASIL, São Paulo: Editora RT, 2006, p. 277.
- <http://www.igam.mg.gov.br/sistema-de-informação>. Acesso em 30/04/2010.
- GOVERNO E GOVERNANÇA EM TEMPOS DE MUNDIALIZAÇÃO. REFLEXÕES À LUZ DOS NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO. *In* Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, vol.62, n.1, jan/mar 2007, p.33/38.
- GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO. *In* Gestão Pública – Melhores Práticas, João Luis e Paulo Mirou, Coordenação, São Paulo: Quartier Latin, 2009, p.259-275.
- GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL: UMA VISÃO INTERDISCIPLINAR, São Paulo: Armablume, FAPESP, CNPq, 2009.
- GOVERNANÇA CORPORATIVA. *In* jornal do Estado de Minas, edição de 30 de agosto 2008, Belo Horizonte.
- Jornal Estado de Minas, Belo Horizonte, 28/03/2009, pag. 8/15
- GOVERNO ELETRÔNICO NA REFORMA DO ESTADO: INTER-RELAÇÕES E PERSPECTIVAS. *In* Informática Pública, vol. 7 (1): 71-84, 2005.
- <http://www.iof.gov.br>. Acessado em 04/11/2009
- Jornal Estado de Minas, Belo Horizonte, quinta feira, 5 de maio de 2010, p. 7.
- IGAM – Legislação de Recursos Hídricos- Compilação, organização e comentários, Belo Horizonte; Ed. IGAM, 2002, 420 p.
- LOBATO DA COSTA, F. J., *Estratégias de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial*, BIRD, abril/2003.
- Desenvolvimento Institucional dos Recursos Hídricos no Brasil. *In*: Revista REGA, vol. 2 nº 2, p. 81-93, jul/dez. 2005.
- Artigo: Administração Pública ainda sem Democracia. *In* Revista de Problemas Brasileiros, São Paulo, mar/abr. 1986, p.38.
- BERTALANFFY, Ludwig von. General System Theory, George Brazille, New York.
- AN APPROACH TO THE ANALYSIS OF POLITICAL SYSTEMS. *In* World Politics, 9 (3), april, 1957.