

Fundamentos legais para a instituição do instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do rio Itajaí/SC

Nicolau Cardoso Neto¹

Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar os fundamentos legais que servem de base para o estabelecimento do instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Itajaí em Santa Catarina. Para tanto foram estudadas diferentes bases legais sobre gestão dos recursos hídricos a começar pelas Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina. A partir das considerações identificadas foi possível examinar a base fundamental do instrumento da cobrança e compreender que sua principal função é a garantia da conservação dos recursos hídricos para as presentes e futuras gerações de forma a proporcionar o desenvolvimento econômico, social e ambiental. O instrumento da cobrança deve levar em conta os fundamentos de que a água é um recurso natural limitado, de domínio público e dotado de valor econômico a ser gerida pelos Comitês de Bacia.

Palavras-chave: *Cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Gestão de recursos hídricos. Instrumentos.*

¹ Professor da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/Blumenau), Pesquisador da Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí (FAAVI). Advogado, Mestre em Engenharia Ambiental e Especialista em Direito Ambiental. nicolau@scambiental.com

Legal Foundations for charging for the use of water in the Itajaí River Basin, Santa Catarina

Abstract

The purpose of this study is to analyze the legal foundations that support the establishment of a system for charging for the use of water in the Itajaí River Basin in Santa Catarina State. Various legal foundations concerning water management were studied, beginning with the national and state policies for water resources management. Based on the concepts identified, it was possible to examine the legal bases for charging for the use of water and understand that its principal function is to guarantee water conservation for present and future generations to support economic, social and environmental development. Plans for charging for water use must recognize that water is a finite natural resource, that is part of the public domain and that has economic value, and which is managed by watershed committees.

Key words: *Charging for water usage. Water Management. Tools.*

1 Introdução

A necessidade de conservação dos recursos hídricos para as presentes e futuras gerações exigiu a implementação de uma política pública específica para o tema. Nesse sentido, foi estruturada e estabelecida, com base na Constituição Federal de 1988, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) - Lei Nº 9.433/97.

A PNRH baseia-se nos fundamentos que a água é um recurso natural limitado, de domínio público e dotado de valor econômico. Dessa forma a gestão dos recursos hídricos sempre deverá proporcionar o uso múltiplo das águas.

Estes mesmos fundamentos também estão presentes na Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) de Santa Catarina, instituída pela lei Nº

9.748/1994, no momento em que se identifica a necessidade de utilização racional da água compatibilizada com a preservação do meio ambiente.

A PERH catarinense vigora esses fundamentos com a indicação de princípios que definem que a água deve ser reconhecida como um bem público de valor econômico. A definição de valor econômico ao bem público reforça a importância que a água possui na sociedade, pois esta passa a ser reconhecida e ter importância, sem levar em consideração que os sistemas produtivos e a sociedade dependem deste recurso. A água é importante para a manutenção das atividades econômicas, sociais e naturais.

Identificada a importância do recurso, tanto a política nacional como o a estadual apontam instrumentos que proporcionam a Gestão de Recursos Hídricos, e a Cobrança do uso pelos recursos hídricos é um destes instrumentos, que será devidamente analisado na sequência.

2 Política pública de recursos hídricos

Para atender a demanda da gestão do recurso hídrico e a possibilidade de todos terem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a PNRH determinou em seu artigo 2º, incisos I e II, os objetivos da Política. Estes atuam sobre a obrigação de assegurar para as presentes e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, devendo possuir padrão de qualidade adequado aos respectivos usos. Os recursos hídricos devem ser utilizados indispensavelmente de forma racional e integrada, possuindo o foco para o possível e ideal desenvolvimento sustentável.

Os objetivos da PNRH convergem como os da PERH. Ambas as políticas são delimitadas no sentido de oferecer e garantir condições para o desenvolvimento econômico e social, havendo, necessariamente, melhoria da qualidade de vida em equilíbrio com o meio ambiente.

Por sua vez, os objetivos do Comitê do Itajaí, previstos no Decreto Estadual Catarinense Nº 3.246/1998, no artigo 3º, são mais abrangentes, já que direcionam o órgão gestor dos recursos hídricos para a devida promoção do gerenciamento de forma descentralizada, participativa e integrada, sem que haja dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos em sua área de atuação.

Assim como nas PNRH e PERH, o Comitê do Itajaí também possui o objetivo de reconhecer o recurso hídrico como um bem público de valor

econômico, logo, sua utilização deve ser cobrada, levando em consideração a necessidade de ser observado os aspectos de quantidade, qualidade e as peculiaridades da bacia hidrográfica. Esse objetivo reforça a necessidade de os valores da cobrança serem estipulados pelo órgão gestor da bacia que realiza a gestão, haja vista este produzir e oferecer a proposta de gestão por meio de plano estruturado em estudos e pesquisas.

Essa gestão deve sempre compatibilizar o gerenciamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional e com a devida proteção do meio ambiente, focando a promoção e a maximização dos benefícios econômicos e sociais, resultantes do aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos.

A gestão, que visa o desenvolvimento econômico e ambiental, deve priorizar ações de proteção contra usos que possam comprometer os recursos hídricos no presente e no futuro.

Com objetivos tão complexos e que demandam de um adequado planejamento e atuação, a Política Nacional de Recursos Hídricos definiu espaços de atuação conforme a realidade geográfica por regiões. Nesse sentido, a PNRH determina como unidade territorial a bacia hidrográfica para que aconteça a implementação da política e conseqüentemente a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, devendo, obrigatoriamente, a gestão dos recursos hídricos ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

2.1 Competências do comitê de bacia

A definição do Comitê como órgão gestor dos recursos hídricos em nível de bacia hidrográfica são previsões especificadas nas PNRH e PERH, mas é a Resolução 05/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que aprofunda mais o assunto e determina que os Comitês de Bacias Hidrográficas sejam órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a ser exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição, devendo adequar a gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais de sua área de abrangência.

A adequação da gestão passa, necessariamente, por um plano elaborado pelo órgão gestor da bacia que determina os instrumentos de gestão definidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos. Este plano de recur-

os hídricos pode ser considerado como plano diretor e visa fundamentar e orientar a implementação e a gestão da política na área geográfica da bacia pelo comitê de bacia responsável.

3 Instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos

No caso em especial da cobrança pelo uso de recursos hídricos o plano deve apontar as diretrizes e critérios que justificam o instrumento. Cada plano de bacia deve, obrigatoriamente, ser elaborado por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

O objetivo da cobrança pelo uso do recurso hídrico verifica o reconhecimento da água como bem econômico, leva ao usuário uma indicação de seu real valor e incentiva a racionalização do uso. O resultado do instrumento de cobrança é a obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções determinados no plano de recursos hídricos.

A Resolução do CNRH Nº 48/2005, no art. 2º, vai mais a fundo e define os objetivos da cobrança pelo uso de recursos hídricos como sendo os seguintes:

- reconhecer a água como bem público limitado, dotado de valor econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- incentivar a racionalização do uso da água e a sua conservação, recuperação e manejo sustentável;
- obter recursos financeiros para o financiamento de estudos, projetos, programas, obras e intervenções, contemplados nos Planos de Recursos Hídricos, promovendo benefícios diretos e indiretos à sociedade;
- estimular o investimento em despoluição, reuso, proteção e conservação, bem como a utilização de tecnologias limpas e poupadoras dos recursos hídricos, de acordo com o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; e,
- induzir e estimular a conservação, o manejo integrado, a proteção e a recuperação dos recursos hídricos, com ênfase para as áreas inundáveis e de recarga dos aquíferos, mananciais e matas ciliares, por meio de compensações e incentivos aos usuários.

Percebe-se que a intenção do Conselho Nacional foi de apresentar fundamentos e objetivos mais específicos, não tão abertos, como os apresentados inicialmente pela PNRH.

O fato de a PNRH reconhecer a água como bem econômico nos abre a possibilidade de êxito na gestão dos recursos hídricos, pois enquanto os usuários não compreenderem que os recursos hídricos são limitados e que por isso necessitam de gestão visando a utilização racional e múltipla. Este recurso natural continuará sendo utilizado de forma irracional e inconseqüente.

3.1 A fixação dos valores pelo uso dos recursos hídricos

Para a fixação dos valores a ser cobrados pelo uso dos recursos hídricos, a PNRH definiu alguns critérios que devem ser observados, como: o volume retirado e seu regime de variação, nas derivações, captações e extrações de água; o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do efluente, nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos.

Crítérios específicos também foram apontados pela política estadual catarinense para a definição do valor da cobrança. São necessárias as seguintes considerações: localização da utilização do recurso segundo sua classe de uso preponderante em que estiver enquadrado o corpo d'água; disponibilidade hídrica local; o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas; a vazão captada em seu regime de variação; o consumo efetivo e; a finalidade a que se destine.

A legislação catarinense ainda indica a necessidade de haver a cobrança pela utilização do recurso hídrico nos casos de diluição, transporte e assimilação de efluentes de sistemas de esgotos e de outros líquidos, de qualquer natureza. Os valores a ser definidos, neste caso devem levar em consideração na proposição da formula de cobrança a classe de uso em que estiver enquadrado o corpo d'água receptor, o grau de regularização assegurado por obras hidráulicas, a carga lançada e seu regime de variação, ponderando-se, dentre outros, os parâmetros orgânicos físico-químicos dos efluentes e a natureza da atividade responsável por esses.

A PERH distinguiu a necessidade de levar em consideração a utilização dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, segundo as peculiaridades de cada bacia hidrográfica.

Ainda sobre os critérios para análise da definição dos valores a ser cobrados pelo uso de recursos hídricos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos identificou a necessidade de observar mais alguns aspectos, quando pertinentes.

Os aspectos foram definidos na Resolução CNRH 48/2005, determinados no artigo 7º, e em seus parágrafos. O primeiro afirma que os Comitês de Bacia Hidrográfica poderão propor valores diferenciados a ser cobrados, mas deve haver critérios e parâmetros que abranjam a qualidade e a quantidade de recursos hídricos, o uso e a localização temporal ou espacial, de acordo com as peculiaridades das respectivas unidades hidrográficas.

Um segundo aspecto é o fato de os Comitês de Bacia Hidrográfica poderem instituir mecanismos de incentivo e redução do valor a ser cobrado pelo uso dos recursos hídricos, motivado por atuações de investimentos voluntários para ações de melhoria da qualidade e da quantidade de água, ou do regime fluvial, que resultem em sustentabilidade ambiental da bacia e que tenham sido aprovados pelo respectivo Comitê.

O terceiro aspecto leva em consideração os valores cobrados em uma bacia hidrográfica, na ocorrência de eventos hidrológicos críticos e acidentes. Nesses casos será possível realizar alterações por sugestão do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, condicionado a aprovação pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos. Essas alterações devem levar em consideração a necessidade de adoção de medidas e ações transitórias não previstas no Plano de Recursos Hídricos.

A variável mais importante para a fixação do valor pelo uso dos recursos hídricos é o suporte técnico e operacional que deve ser condicionante para a elaboração da fórmula e definição de valores. Essas informações devem ser acordadas no Comitê de Bacia Hidrográfica e no órgão gestor, além de aprovadas pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos.

Essa demanda por informações técnicas e operacionais reforça a transparência e a seriedade em todo o processo de definição dos parâmetros a ser analisados. Este é a demonstração do empenho daqueles que representam as diferentes classes de usuários de água, é o resultado do processo participativo, e, portanto, reforça a competência do Comitê de propor e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos além da sugestão dos valores a ser cobrados.

A proposição do mecanismo e valores é resultado da análise das condições e peculiaridades do espaço geográfico identificado como ideal para que ocorra a gestão dos recursos hídricos. As definições foram analisadas a partir de estudos e da demanda da própria sociedade da bacia, sendo devidamente aprovados em assembleia do Comitê de Bacia.

O ideal seria que o Conselho Estadual aprovasse as proposições da forma como foram apresentadas, sob pena de não estar amparando a demanda dos usuários de água da bacia. O CERH deve tomar conhecimento de todo o processo, analisar a legitimidade, eficácia e eficiência, tendo como resultado a aprovação do mecanismo e do valor demandado pela região hidrográfica.

3.2 Aplicação dos valores arrecadados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que for gerado, conforme prevê o disposto no artigo 22 da PNRH que ainda direciona a forma como os recursos podem e devem ser utilizados.

Esses valores devem ser utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras devidamente incluídos nos Planos de Recursos Hídricos. Para a realização de pagamentos de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

Os valores de custeio e implementação dos órgãos e entidades integrantes do SINGREH são limitados a sete e meio por cento do total arrecadado pelo instrumento de cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O valor arrecadado pelo instrumento poderá ser utilizado a fundo perdido em projetos e obras que alterem a qualidade, a quantidade, à coletividade e o regime de vazão de um corpo de água, mas estas intervenções devem ocorrer de modo que seja considerado benéfico e prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados os valores.

3.3 A destinação dos recursos arrecadados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos

O resultado dos recursos arrecadados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos será encaminhado para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). Esta previsão é apontada tanto pela Lei Estadual Nº 9.748/1994 no artigo 33, como pelo Decreto Nº 2.648/1998, artigo 3º.

A destinação dos recursos ao FEHIDRO atenderá às condições de que os valores resultantes das tarifas pelo uso dos recursos hídricos sejam aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que forem arrecadados, somente deduzidas às taxas devidas ao agente financeiro e despesas de custeio.

4 Conclusão

As PNRH e a PERH devem basear-se nos fundamentos de a água ser um bem de domínio público dotado de valor econômico e limitado. A definição de valor econômico ao bem público reforça a importância que a água possui na sociedade, uma vez que a água passa a ser reconhecida como essencial para a manutenção das atividades econômicas, sociais e naturais. Essa importância foi reconhecida tanto na política nacional como na estadual de recursos hídricos quando demandam pela necessidade de gestão do recurso hídrico a fim de proporcionar diferentes usos de forma continuada.

A fixação da unidade territorial da bacia hidrográfica como sendo o espaço de gestão, proporciona a entidade ou ao órgão gestor dos recursos hídricos uma atuação pontual na qual o processo de participação dos diferentes usuários e das comunidades é implementada e gerida de forma descentralizada.

Nesse sentido, competências foram definidas para que os Comitês de Bacia Hidrográfica busquem a gestão participativa de forma a envolver a promoção de debates sobre as questões relacionadas aos recursos hídricos. Para tanto, é necessário que exista articulação da atuação das entidades intervenientes para que aconteça a gestão participativa do recurso hídrico. O Plano de Recursos Hídricos de sua bacia também deve estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a ser cobrados.

Seguindo a mesma linha, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), por intermédio da Resolução 003/1997, ratifica a competência dos Comitês de Bacias Hidrográficas de elaborar e aprovar a proposta do Plano da respectiva bacia hidrográfica. O CERH também deve acompanhar a implantação dos programas do Plano, como também, precisa manifestar-se sobre os valores a ser cobrados pelo uso da água por bacia hidrográfica.

Referências

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, Política Nacional de Recursos Hídricos, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9433.htm>> Acesso em: 05 mar. 2010.

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Resolução nº003, de 23 de junho de 1997, Aprova as Normas Gerais para composição, organização, competência e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Disponível em: <<http://www.aguas.sc.gov.br/>> Acesso em: 05 mar. 2010.

SANTA CATARINA. Decreto nº 2.648, de 16 de fevereiro de 1998, Regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, de 16 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163> Acesso em: 05 mar. 2010.

SANTA CATARINA. Decreto nº 3.246, de 04 de dezembro de 1998, Aprova o Regimento Interno do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, de 04 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.aguas.sc.gov.br/>> Acesso em: 05 mar. 2010.

SANTA CATARINA. Lei nº 9.748, de 30 de novembro de 1994, Política Estadual de Recursos Hídricos, Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, de 30 de novembro de 1994. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163> Acesso em 05 mar. 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=5> Acesso em: 05 mar. 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº48, de 21 de março de 2005. Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=14> Acesso em: 05 mar. 2010.

