ANA CRISTINA FONSECA TOMAZ

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil

Dissertação de Mestrado

São Paulo
2006

ANA CRISTINA FONSECA TOMAZ

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obter o título de Mestre em Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

São Paulo
2006

Autorizo:

Reprodução total ou parcial, por processos fotocopiadores, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: 01.05.2006

Nome da autora: Ana Cristina Fonseca Tomaz

Título da Dissertação: A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil.

Presidente da Banca: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ **Instituição**: _____

Prof. Dr. _____ **Instituição**: _____

Prof. Dr. _____ **Instituição**: _____

Prof. Dr. _____ **Instituição**: _____

Prof. Dr. _____ **Instituição**: _____

Aprovada em

____._____._____

Agradeço ao amigo e Professor Wanderley pelo apoio, confiança, paciência e carinho sem os quais a realização desta dissertação não seria possível.

Dedico este trabalho aos meus pais, Fabiano e Daize. Eles são o meu maior orgulho.

TOMAZ, Ana Cristina Fonseca. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Federalismo no Brasil. São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

RESUMO: Tema foi trabalhado à luz da geografia humana e foram analisadas as dificuldades em se implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) na atual crise federativa brasileira. Foi realizado levantamento com base em documentos técnicos de instituições nacionais e internacionais acerca da escassez e disponibilidade de água no Brasil e no mundo; fez-se também pesquisa em artigos multidisciplinares a respeito do funcionamento da PNRH em diversas regiões do país. A dissertação propõe uma alternativa de gestão, centralizada no plano nacional, que permite ao mesmo tempo a cooperação entre os entes federados e a competição necessária para o desenvolvimento individual.

Palavras-chave: PNRH, federalismo, água, bacia hidrográfica, Política Nacional de Recursos Hídricos.

TOMAZ, Ana Cristina Fonseca. National Policy of Water Resourses (PNRH) and the Brazillian Federalism. Sao Paulo, 2006. Human Geography Master's Degree. Faculty of Philisophy, Language and Human Science, Sao Paulo University.

Abstract: On approach of human geography, this thesis focuses the problems and dificulties to implement a National Policy for water resources in the context of Brazilian federative system in permanent crises on the last decades. Search carried out analyses on technical documentation of national and international institutes on sources and water disponibility, and multidisciplinary articles concerning this problem and, specifically, the PNRH management into several regions of the country. This work intends also to show a critical view of PNRH and it suggests an alternative approach and model to promote a better logic and operational system to manager the national water resources.

Key words: Federalism, water, hidrographic basin, national policies of water resources, PNRH.

SUMÁRIO

RESUMO
ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	9
2	O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO	16
2.1	O Federalismo Americano	19
2.2	O Federalismo Alemão	23
2.3	A opção brasileira	25
3	A LEGISLAÇÃO SOBRE ÁGUAS NO BRASIL	27
4	EXEMPLOS DE CONFLITOS ENVOLVENDO ÁGUAS COMPARTILHADAS	41
4.1	A Região Metropolitana de São Paulo	44
4.2	O caso da Amazônia	53
5	UMA PROPOSTA PARA A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	59
6	CONSIDERAÇÕES FNAIS	69
7	BIBLIOGRAFIA	71

ANEXOS

I	Lei 9.984, de 17 de julho de 2000
II	Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997
III	Constituição Federal de 1988 (trechos selecionados)

1 Introdução

Nos últimos séculos, o homem tem modificado sua relação com a natureza e com a própria sociedade. O mundo geopolítico se transformou e, junto com ele, a forma como cada nação enxerga os novos componentes. A União Européia, por exemplo, reuniu um conjunto de países com o objetivo de fortalecer seu poder econômico no mercado internacional. Países como Brasil, Índia, China buscam parcerias para trocar seus produtos e conseguir melhorar suas economias. Neste imbricado jogo de poder, o mundo volta os olhos para a natureza, em particular para a água – não simplesmente como a fonte da vida, mas como parte a ser considerada no sucesso econômico das nações. O foco é a água dotada de valor econômico, também chamada de recurso hídrico. Segundo Aldo Rebouças[1], água refere-se ao elemento natural, desvinculado de qualquer uso ou utilização. Por sua vez, o termo recurso hídrico é a consideração da água como bem econômico passível de utilização com tal fim. Portanto, no momento em que o elemento natural é objeto de uso, ele passa a ter um valor econômico e torna-se, então, um recurso hídrico. Desde a antiguidade, os povos perceberam a característica econômica da água e viram a necessidade de regras proporcionais à escassez do líquido.

"Daí decorreram normas de direito vigente nas regiões secas e do aplicável às úmidas, subdivididas nos grandes conjuntos de direito hoje encontrados (Código de Manu, na Índia; Talmud, dos hebreus; Alcorão, dos muçulmanos, por exemplo). Nesses conjuntos, além de influências recebidas de fatores específicos, pode-se apontar como principal condicionante a quantidade de água disponível"[2].

---

[1] REBOUÇAS, A. Água Doce no Mundo. *In* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002..p.1-37.
[2] POMPEU, C. T. Águas Doces no Direito Brasileiro. *In:* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. p. 599 - 633.

Em todo mundo, pesquisadores alertam para o que parece ser o grande desafio deste milênio: compatibilizar o desenvolvimento e o crescimento dos países com o uso dos recursos naturais, em particular da água. Talvez seja a água o melhor exemplo da dificuldade que existe hoje no mundo em gerenciar algo com imenso valor econômico, mas que não está contido exclusivamente dentro dos limites de cada território. Quer dizer, o planeta necessita dela, o equilíbrio só é atingido se cada parte estiver funcionando em harmonia; no entanto, cada unidade territorial, em cada pequena fração do globo, tem suas regras políticas próprias e com elas uma forma diferenciada de gerenciar a água. Além das diferenças políticas e econômicas dos países, há ainda as diferenças entre a oferta e a demanda de água no mundo. Não basta apenas preservar a água que existe em determinados pontos, é preciso também fazê-la chegar a lugares onde hoje ela não existe mais ou aonde não há acesso por problemas de pobreza. Além disso, tão importante quanto a disponibilidade de água é a capacidade e os recursos políticos e econômicos que garantem a oferta desse bem às populações[3]. A água reúne aspectos concretos, como sua configuração físico-territorial, e aspectos do campo dos usos sociais, econômicos e políticos. Hoje, a água não existe mais isoladamente, ela tornou-se um imbricado conjunto de relações sociais e econômicas, em que a sua existência natural é apenas um aspecto dentro de um complexo conjunto. A água deixou de ser "a coisa" , como define Jaques Monod (como algo natural, que existe em si mesmo) para tornar-se um conjunto de objetos (sendo o objeto entendido como tudo aquilo que é transformado pelo homem). A cada conjunto de usos e intenções sociais voltados para a água corresponde uma leitura geopolítica própria. A consciência de que é necessário controlar os volumes de água demandados em cada região a fim de se evitar problemas de escassez propiciou que o legislativo criasse leis específicas que permitissem o uso sustentável da água, ou seja, um uso que permita suprir as necessidades da geração atual sem que, com isso, haja qualquer comprometimento para o suprimento das necessidades das futuras gerações.

---

[3]COSTA. W. M.DA. Valorizar a Água da Amazônia: Uma estratégia de inserção nacional e internacional. *IN*: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003. 504p.

No caso do Brasil, foram criadas leis para regular seu uso, a gestão da água aqui está ligada aos contornos das bacias hidrográficas. A Política Nacional de Recursos Hídricos (como veremos mais adiante) confere poder a grupos ligados a cada uma das principais bacias hidrográficas do país, poder de gestão. Isto propicia o surgimento de análises unidimensionais. A água, como elemento físico-natural, está contida numa bacia hidrográfica, mas os usos da água estão contidos em outras esferas, que envolvem os constructos humanos e que pedem, portanto, uma outra abordagem. A conscientização de que é necessário criar políticas nacionais para regular o uso da água foi resultado, em grande parte, do desenvolvimento de pesquisas acerca da quantidade e da qualidade das águas no planeta. Segundo a UNEP[4] (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), os volumes de água hoje em circulação são:

a) 583.000 km^3/ano transformados em vapor: 87% vêm dos oceanos e o restante das terras emersas;

b) 458.000 km^3/ano caem na forma de chuva, neve ou neblina nos oceanos; e 119.000, nos continentes;

c) 47.000 km^3/ano, aproximadamente, são transferidos dos oceanos para os continentes.

Como resultado, a distribuição geral da água no planeta é a seguinte: 97,5% estão nos oceanos e mares, portanto trata-se de água salgada. A água doce corresponde apenas a 2,5% do total de água disponível no planeta. Desta pequena porcentagem, cerca de 68,9% estão nas calotas polares, geleiras e neves eternas. Os 29,9% restantes de água doce são subterrâneos. A água presente dos pântanos e solos tipo *permafrost* somam 0,9%. Os rios e lagos formam apenas 0,3% do total. As zonas climáticas intertropicais detêm 50% do escoamento total das águas do mundo e as

---

[4] UNEP. United Nations Environment Promgramme. GEO: Global Enviromental Outlook. UNEP, 2002. Disponível em: http://www.wwiuma.org.br/geo_mundial_arquivos/cap2_%20aguadoce.pdf. (Acesso em 02.05.2006).

temperadas 48%. Portanto, as regiões com maior disponibilidade hídrica estão nesta zona. No caso do Brasil, na maior parte dos estados, há excedente hídrico. Somando-se a descarga de água doce dos rios do país aos da Amazônia internacional, o Brasil possui 53% da produção de água doce do continente sul-americano e 12% do total mundial. Cerca de 80% da produção hídrica do país concentra-se nas bacias do Amazonas, São Francisco e Paraná.

"Mesmo nos estados mais populosos, o que mais falta não é água, mas determinado padrão cultural que agregue a necessidade de combate ao desperdício e à degradação de sua qualidade, que tenha em conta o seu caráter finito de grande valor"[5].

No caso do consumo humano, Lanna[6], trabalha com uma estimativa de que cada indivíduo necessita por ano de cerca de $1m^3$ de água para matar a sede e mais $100m^3$ para atividades domésticas. Para produzir alimentos, estima-se que sejam necessários $1.000m^3$ de água *per capita*/ano. Segundo levantamento do PNUMA, um terço da população mundial vive em países que sofrem de escassez hídrica moderada ou alta. São países onde o consumo é superior a dez por cento dos recursos renováveis de água doce. Em 2020 o aproveitamento da água terá sofrido aumento de 40% e que serão necessários mais 17% de produção para atender à demanda alimentícia. Dentre os fatores que provocaram o aumento do uso da água no século passado estão o crescimento demográfico, o desenvolvimento industrial e a agricultura irrigada. Calcula-se que os cultivos irrigados tenham sido responsáveis por mais de 70% da demanda por água doce no mundo. Para atender a esta produção, foi necessária a construção de diques, desvios e canais em cerca de 60% dos 227

[5] REBOUÇAS, A. Água Doce no Mundo. *In* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.p.29.
[6] LANNA, A.E.L. Hidroeconomia. *In* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002..p 531-562.

maiores rios do mundo, interferindo nos "ecos conjuntos" de água doce e deslocando entre 40 e 80 milhões de pessoas em diferentes partes do planeta[7].

Para compatibilizar o desenvolvimento econômico com a exploração das fontes de água é necessário adotar regras políticas que organizem seu uso no território. A dificuldade que surge, no entanto, é que a água é um bem econômico de difícil delimitação – não do ponto de vista físico, mas sim do econômico, porque, ao carregar valor, carrega também relações humanas que não se esgotam numa dada circunscrição. Um "objeto geográfico físico-natural" tem a sua delimitação num dado espaço. Porém, quando ele deixa de ser analisado como uma parte da natureza e se torna um objeto com valor econômico, as delimitações passam a contemplar as relações humanas. Quando observamos constructos históricos, humanos, sociais estamos lidando com conjuntos complexos, que se desenvolvem em temporalidades distintas das físico-naturais. Assim, a leitura de cada objeto depende não apenas da natureza imanente dele, mas principalmente dos interesses daquela população, naquela dada compartimentação do território[8]. O presente trabalho pretende trazer à tona a dificuldade em se criar uma política eqüitativa para a gestão dos recursos hídricos, levando em conta as desigualdades regionais do país e as regras administrativas, políticas e jurídicas existentes hoje.

A Política Nacional de Recursos Hídricos e o atual estágio da estrutura e das modalidades de gestão que têm sido propostos e operados nesta área rebatem diretamente nas formas de repartição político-territorial do poder nas diversas escalas do país e, por isto, estes processos serão examinados à luz dos princípios, das teorias,

---

[7] UNEP. United Nations Environment Promgramme. GEO: Global Enviromental Outlook. UNEP, 2002. Disponível em: http://www.wwiuma.org.br/geo_mundial_arquivos/cap2_%20aguadoce.pdf. (Acesso em 02.05.2006).

[8] Sobre o assunto há uma vasta bibliografia a respeito dos conceitos de compartimentação do território como os de espaço e região. Como exemplo, podemos citar os seguintes trabalhos: a) MORAES, Antônio Carlos Robert. Capitalismo, Geografia e Meio Ambiente. Tese de Livre Docência da Faculdade de Geografia da Universidade de São Paulo. Página 26; São Paulo, março, 2000; b) GOMES, Paulo César da Costa. O conceito de região e sua discussão. IN Geografia Conceitos e Temas. Ogan. Iná Elias de Castro, Paulo César da Costa Gomes e Roberto Lobato Corrêa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. Página 55-56. a uma geografia crítica. São Paulo, Editora Hucitec, 1978

da experiência histórica e da crise do federalismo brasileiro, uma questão que, dada a sua centralidade neste debate, constitui o foco principal deste trabalho.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos elegeu a bacia hidrográfica como a unidade territorial de gestão para a sua implementação. Conforme o trabalho pretende mostrar, esta escolha dificulta o funcionamento da política nacional. A análise do espaço em que as relações da sociedade com o recurso hídrico se constroem e se realizam requer uma abordagem que seja capaz de reconhecer a sua multidimensionalidade[9]. Quer dizer, existem relações que vão além dos marcos fronteiriços desta unidade – sejam eles visíveis ou invisíveis. Uma bacia hidrográfica, por mais que delimite uma porção concreta do terreno, não esgota em si mesma as relações existentes entre as populações que residem nas beiras de seus rios, em municípios e até mesmo em estados distintos. As análises das relações humanas obedecem, por vezes, a escalas diferentes das cartográficas.

"*A escala cartográfica exprime a representação do espaço como forma geométrica, enquanto a escala geográfica exprime a representação das relações que as sociedades mantêm com esta forma geométrica"*[10].

A análise das relações que ocorrem em dada compartimentação do terreno passa a levar em consideração não apenas o que está tangível, mas também tudo aquilo que, embora não esteja presente materialmente no espaço, manifesta-se sob formas abstratas, mas sempre produzindo efeitos concretos. Trata-se de um espaço preenchido por grupos sociais, delimitado pela abrangência de cada relação, sem necessariamente implicar nesta linha visível – o que não a torna, de forma alguma, irreal[11]. Ainda que toda a sociedade que delimita um espaço de vivência e produção, delimite "ao mesmo tempo, um espaço político, uma dada projeção territorializada

---

[9]Sobre esse tema, ver Milton Santos, Por uma geografia nova: da crítica à geografia a uma geografia crítica. São Paulo, Editora Hucitec, 1978

[10] CASTRO, I.E. O problema da escala. *IN*: CASTRO, I.E. et al (Org) Geografia Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p 125.

[11] Sobre esse tema, Raffestin em sua Geografia do Poder discorre nas esferas das tessituras, nós e redes, que podem ser visíveis ou invisíveis.

das suas relações econômicas, sociais, culturais e políticas"[12], essa territorialização não é necessariamente concreta, no seu sentido de um objeto "empírico-sensível".

Torna-se necessário, portanto, ampliar as análises sobre o território, extrapolando o estudo físico da bacia hidrográfica e buscando (de fato) uma política interligada que possa minimizar as diferenças existentes hoje no país. O presente trabalho busca analisar as dificuldades que encontramos hoje em fazer funcionar o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos dentro do modelo federativo brasileiro e propor uma visão alternativa para a questão.

No capítulo 2 veremos porque o entendimento do modelo federativo brasileiro é importante para analisar o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

[12] COSTA, W.M. Geografia política e geopolítica: Discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Hucitec, 1992. p.25.

2 O modelo federativo brasileiro

O capítulo anterior termina num desafio: como implementar uma política nacional que integre todo o território, num sistema em que os entes federados têm autonomia para ditar regras específicas. Para compreendermos esta dificuldade, é preciso, primeiro, conhecer um pouco da gênese do federalismo no país. O Brasil é uma República Federativa e isso pressupõe que os entes federados tenham certa autonomia frente ao poder central. Conforme explicou Ramos, em seu "O Federalismo Assimétrico"[13], conceituar federalismo não é fácil. Há uma vasta bibliografia a respeito do tema, e muitas interpretações. Como forma ampla de definição, temos a explicação histórica de Montesquieu:

"*A República Federativa é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados"*[14].

Uma das principais características do Estado Federal é a autonomia constitucional das unidades federadas. Há um poder central que determina leis gerais para o país, mas há também órgãos estaduais de legislação que podem criar regras que valem apenas naquele estado específico. A competência não é só legislativa, também é administrativa. O governo federal, por seu lado, tem o poder de exigir que os estados respeitem a Constituição Federal. Estas são definições gerais de federalismo. Sabemos, no entanto, que o grau em que isso é administrado varia de acordo com cada país, com cada história de formação territorial etc. José Luis Fiori destaca que, embora existam muitas discussões sobre a formulação de uma definição de federalismo universalmente válida, podemos ver claramente dois objetivos principais neste sistema:

---

[13] TORRECILLAS, D.R**. O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 207 p.
[14] MONTESQUIEU, C.L.S. **Do espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

a) a preservação política simultânea da unidade de objetos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias;

b) o pacto federativo pode assumir infinitas formas legais institucionais, dependendo das condições de suas negociações em cada momento e em cada lugar. É uma barganha pragmática[15].

Assim, conclui Fiori:

"os arranjos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva, e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais"[16].

Esta afirmação ajuda a entender porque no Brasil, um país com desigualdades enormes, o federalismo é tão complexo. Mais à frente veremos o caso do uso da matriz energética na Amazônia. Há uma desigualdade enorme – do ponto de vista social, de investimentos em indústria, bens de serviço, educação da população – entre o Sudeste e o Norte do país. No entanto, as águas pertencem a uma unidade maior, nacional, que compõe um sistema único e interligado de gestão para o fornecimento de energia elétrica. Isto está na Constituição: ela prevê que o país crie formas integradas de gestão e que permita o acesso a todos dos bens comuns – a água, a energia. Mas a Região Norte, por exemplo, não tira proveito desse sistema da mesma forma que a Região Sudeste. A Região Sudeste, mais poderosa economicamente,

---

[15] FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In:* AFFONSO, R.B.A. et al. (Org). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.23-24.
[16] FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**: Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.26.

aumenta sua riqueza com a energia que compartilha e o norte, mais pobre, não se vê beneficiado pelo sistema.

Na história da formação territorial brasileira, observamos a construção de um regime federativo em que as divisões político-administrativas foram fruto de decisões do poder central. Ou seja, não foi um movimento de grupos restritos a partes específicas do território, com identidade própria e diferente dos seus vizinhos, que resultou na necessidade de formar um estado nacional que lutasse por interesses comuns ao mesmo tempo em que preservasse as micro-identidades (como ocorreu nos Estados Unidos, em que certas regiões, na época da colonização, tinham identidade baseada em princípios específicos, como grupos religiosos, por exemplo, mas que tinham necessidade de se unir a um poder central, mantendo suas particularidades). Esta diferença é fundamental para o entendimento do federalismo brasileiro. O Brasil é hoje um dos países com as maiores taxas de desigualdade social no mundo. Temos uma diferença regional muito grande, entre o Norte e o Nordeste e o Sul e o Sudeste. No entanto, está expressa na Constituição Brasileira a intenção de procurar equilibrar os entes federados e diminuir as diferenças por meio de políticas integradas. É o caso do Artigo 23 da Constituição Federal (Anexo III) que versa sobre o meio ambiente e determina as competências em comum pela quais os entes integrantes da federação atuam em cooperação administrativa recíproca, visando alcançar os objetivos existentes na Constituição:

"É competência comum da União, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas"[17].

Por que não temos, então, uma gestão de fato cooperativa, que permita minimizar as diferenças sociais? Para Lúcia Avelar, a dificuldade em se implementar um federalismo "solidário" se explica em parte porque o desenvolvimento implica mudanças na distribuição dos recursos e isso encontra resistências daqueles que

[17] CONSTITUIÇÃO FEDERAL. https://www.planalto.gov.br/ (Acesso em 13.05.06)

querem manter o *status quo*. Portanto, sempre haverá tensões entre os objetivos programáticos e a realidade política[18]. O desafio que se coloca, então, é o de tentar implementar o modelo que, respeitando os princípios federativos, consiga impor uma certa justiça entre os entes federados. Mas será que, em outros países, o sistema federativo promoveu esta equidade? Vamos analisar brevemente dois casos, o federalismo americano e o alemão.

2.1 Federalismo Americano

O sistema federativo americano data de 1787. Conforme explicou Joseph Westphal, trata-se de um modelo baseado numa sociedade dinâmica composta pela ação de milhares de homens e mulheres.

"A federal system is one in which the constitution divides governmental powers between the central, and national, government and the constituent governments (or states), giving substantial functions to each."[19]

Neste sistema, nem o poder central nem os estaduais recebem poderes uns dos outros. Todos derivam de uma só fonte, a Constituição. Do ponto de vista constitucional, o sistema americano é formado por um poder nacional e cinqüenta estados. No entanto, na prática, os Estados Unidos são uma nação de mais de 82 mil representantes de governo (mais de 13 milhões de pessoas trabalham nos governos locais e estaduais). Westphal explica que, apesar dessa multiplicidade, a relação entre o nacional e o local é unitária – já que, embora o sistema permita autonomia, há regras que são ditadas em uma única direção.

---

[18] AVELAR, L. O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento:desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades. IN: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo**: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Série Debates n22, Vol I.

[19] WESTPHAL, J. W. Federalism in the United States: Nation Centered Power. The Structure of American Federalism. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva:** Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p 47.

"A confederation is a government system in with the constituent governments by constitutional compact create a central government but do not give it power to regulate the conduct of individuals. The central government makes regulations for the constituent governments but it exists and operates only at their direction [20]".

Isto não quer dizer que haja uniformidade. Na verdade, quando o sistema foi criado, havia nos Estados Unidos uma identidade microrregional tão grande que os cidadãos faziam questão de manter. O federalismo surgia como um modelo capaz de permitir a unidade sem uniformidade. Cada estado pode manter regras, leis específicas de comportamento – desde que não se vá contra os princípios da Constituição. Isto permite que o poder nacional adote regras uniformes para o país todo com base em experiências estaduais bem sucedidas, como por exemplo, o voto aos dezoito anos (uma iniciativa da Geórgia, hoje adotada no país inteiro). Os poderes que os entes federados têm são todos aqueles que não são exclusivos do Congresso Americano. O que o Congresso votar como lei deverá ser implementado em todos os estados, como regra geral. Um estado não pode, por exemplo, criar uma taxa que já esteja sob a guarda da Constituição. As taxas de importação e exportação, por exemplo, não variam de acordo com o estado, são ditadas pelo poder central. Trata-se de uma regra nacional. As leis votadas no Congresso não podem ser contraditas pelos estados e municípios.

Westphal faz uma reflexão sobre o relacionamento entre os estados. Há três pontos principais:

a) que cada estado respeite as decisões uns dos outros;
b) que estenda aos cidadãos que adentrarem o seu território, os direitos e deveres de seus próprios cidadãos;
c) que devolva à Justiça de cada estado um foragido que adentre seu território.

[20] WESTPHAL, J. W. Federalism in the United States: Nation Centered Power. The Structure of American Federalism. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p 48.

Além disso, a Constituição prevê que os estados usem a Suprema Corte para resolver problemas com estados vizinhos – e nunca a força. Hoje, segundo Westphal, o poder nacional serve mais para proteger a liberdade das pessoas do que, necessariamente, para regular as relações de poder entre os entes federados.

"Despite the growth of national authority, states are vital and active governments backed by significant political forces[21]".

Nesta relação entre poder central e estados há uma ferramenta legal muito importante: o *federal mandate* ou na tradução literal "mandato federal". Trata-se de uma lei votada no Congresso que autoriza os órgãos federais competentes a criar programas que devem ser implementados pelos estados. Estes recebem os "mandatos" e são obrigados a seguir à risca o que eles determinam. É o caso do dinheiro coletado pelos estados na forma de taxas e que têm como destino os fundos governamentais. Existem três tipos básicos de redistribuição do dinheiro destes fundos:

a) o Congresso recolhe o dinheiro para propósitos específicos como bem-estar, construção de escolas, estradas etc. Há uma fórmula que determina quanto cada estado deve arrecadar e receber. Ela está baseada num coeficiente que mede a população e a renda *per capita*;
b) os estados e as organizações locais propõem projetos específicos para utilizar a verba do Fundo. Neste caso, os estados competem entre si;
c) os estados todos concordam em doar certa quantia para fins específicos e gerais como educação, serviços sociais etc. É o que eles chamam de *block grant*.

[21] WESTPHAL, J. W. Federalism in the United States: Nation Centered Power. The Structure of American Federalism. *In:* AFFONSO,*R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p 50.

Estes fundos são tão importantes que hoje entre 30 e 40% do orçamento dos estados têm origem neles.

"Grants are also necessary for establishing national standards, equalizing resources among the states and stimulate new ideas and approaches by the states.[22]*"*

Recentemente, segundo Westphal, o Congresso tem se deparado com críticas dos entes federados que não sentem que a distribuição dos fundos seja justa. Fatores como "maioria no Congresso" tem determinado o destino desse dinheiro. Além disso, nos últimos anos, o governo tem lançado mão cada vez mais dos *federal mandates*. E os estados, por sua vez, têm reclamado que o governo federal não manda recursos suficientes para que eles implementem os programas. Finalmente, o questionamento que se coloca hoje é se esses fundos estão, de fato, ajudando a manter o equilíbrio das diferentes regiões dos Estados Unidos. Com um orçamento federal cada vez mais apertado, surgem críticas quanto aos critérios de utilização dos fundos e até mesmo se eles não estariam servindo para aumentar a dependência dos entes federados em relação ao poder central.

[22] WESTPHAL, J. W. Federalism in the United States: Nation Centered Power. The Structure of American Federalism. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p 51.

2.2 O federalismo Alemão

A República Federal da Alemanha apresenta um tipo de federalismo diferente do exercido nos Estados Unidos ou no Brasil. A socióloga Aspásia Camargo, em artigo apresentado durante o "V Simpósio Brasil-Alemanha sobre desafios e perspectivas do Federalismo na República Federal da Alemanha e na República Federativa do Brasil", promovido em Berlim pela Fundação Konrad Adenauer, em maio de 2000, classifica assim o federalismo alemão:

"O novo federalismo democrático alemão, de inspiração social e religiosa, consubstanciou-se sob a hegemonia do Partido Democrata Cristão e de seu líder, Konrad Adenauer, que teceram um modelo federativo inteiramente original, baseado na cooperação e no princípio de subsidiariedade[23]".

Segundo a socióloga, na década de 30, a encíclica Quadragésimo Ano (1931), por influência dos jesuítas, reintroduz o conceito de subsidiariedade. O conceito seria antigo na região.

"Historicamente, Johannes Eberlin introduziu indiretamente a idéia de subsidiariedade quando desenvolveu o federalismo aplicado às comunas (1521). Althussius (1557-1638) em sua Política Metodice Digesta (1603) defende um sistema de conceitos federativos, rechaçando a teoria de Jean Bodin (De La Republique, 1576) de defesa de um conceito de soberania. Ludolf Hugo (1630-1704) desenvolveu a idéia de federalismo expressando-a em fórmula refinada em seu Dissertatio de Statu Regionum Gormaniae (1661) em que, pela primeira vez, ele introduziu a noção

[23] CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p.81

de um estado compósito federal inaugurando a relação mútua entre o federalismo e sua âncora constitucional, o Estado Federal"[24].

Basicamente, o federalismo alemão criou um mecanismo pelo qual os entes federados complementam as necessidades uns dos outros. Os mais ricos ajudam os mais pobres, tudo sob a tutela do poder central – que coordena o mecanismo redistributivo. O princípio da subsidiariedade está presente na Constituição de Weimar (1919), que prevê os direitos sociais aos alemães e que cada cidadão tenha as mesmas condições de vida, esteja ele em qualquer ponto do território. Segundo Aspásia Camargo, os mecanismos de cooperação horizontal entre municípios são muito eficazes na Alemanha e giram em torno do que eles chamam de Kreis – ou na tradução literal da língua portuguesa: "círculos" – que seriam unidades microrregionais de planejamento, onde o princípio de subsidiariedade seria aplicado sempre em favor dos mais fracos, respeitando as autonomias das comunas.

"Segundo o princípio de subsidiariedade o nível de cooperação por excelência é o da sociedade civil, através do indivíduo como cidadão, da família, das organizações civis. Esse plano civil é relativamente mais despolitizado e está voltado para atividades de interesse local, não dependendo tão diretamente de controle e diretrizes partidárias.[25]*"*

---

[24] CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p.82.
[25] Ver nota 25.

2.3 A opção brasileira

Historicamente, o modo de realização do modelo federativo no Brasil está mais próximo da Alemanha do que dos Estados Unidos. A Constituição Federal de 1988 traz a preocupação de criar mecanismos que permitam a redução das diferenças espaciais e sociais. Tal qual acontece na Alemanha; no Brasil, também temos fundos constitucionais e instituições para o desenvolvimento regional. Mas por que há a impressão de que na Alemanha funciona e aqui no Brasil não? Segundo Camargo, isto se deve ao fato de que, apesar do Brasil ter raízes num federalismo "cooperativo", a prática federativa brasileira tem sido marcada fortemente por uma competitividade sistêmica. O federalismo competitivo norte-americano incentiva os estados a inovarem na implantação de políticas públicas para obterem resultados cada vez melhores, numa competição. Já o brasileiro e o alemão pedem uma definição nacional para uma política pública eficiente. Como o Brasil tem uma distribuição de renda demasiadamente desigual – com estados como São Paulo concentrando 35% do PIB e Rondônia, com menos de 1% - fica difícil atingir a equalização dos entes federados. O governo federal fica encarregado de um peso muito grande para suprir e os governos estaduais não têm recursos para manter suas políticas nem implementar novas. O que tem acontecido então é uma guerra fiscal em que os estados com maior arrecadação atraem investimentos, dão benefícios, competem entre si e os estados mais pobres permanecem dependentes de ajuda federal.

Conforme tratado anteriormente, uma das principais críticas existentes hoje ao sistema competitivo norte-americano é justamente esta. Os estados mais ricos conseguem maior fatia nos Fundos constitucionais e os mais pobres sentem-se injustiçados nesta conta. A competição lá também não promoveu a equidade (embora, é claro, a situação econômica dos norte-americanos seja bem melhor do que a dos brasileiros). Mesmo que o Brasil mudasse as bases do sistema federativo e adotasse por meio de um pacto federativo o modelo competitivo que procurasse contemplar a realidade brasileira, ainda assim, a competição não seria justa, já que a maioria dos estados depende de recursos federais para se manterem e não teriam como inovar e competir. Outro complicador na forma como o federalismo se construiu e se realiza

no Brasil é a existência do município. Esta unidade política – que não existe na Alemanha e nos Estados Unidos – concorre com as outras esferas de poder quanto ao uso de recursos e também quanto às decisões de políticas públicas.

"Basicamente há um excesso de competências concorrentes, que gera a desordem, mas que é também muito típico desse espírito cooperativo que vem sendo criado e que precisa ter bem determinadas as atribuições e espaços de cada ente.[26]".

O modelo alemão adotou uma política de compensação severa das desigualdades regionais por meio de impostos muito altos. Esta medida também não funcionaria no Brasil, já que são poucos os ricos e muitos os pobres. O desafio para que possamos implementar políticas públicas nacionais com mais sucesso está em adequar o grau de autonomia de cada parte constituinte da República, com os mecanismos de competição (saudáveis para o desenvolvimento) e os de cooperação (fundamentais para a diminuição das diferenças).

No capítulo III veremos como está fundamentada a legislação sobre águas no Brasil e como o Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos foi construído.

[26] CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p.93.

3 Legislação sobre águas no Brasil

Sobre os códigos e leis que vigoram hoje no Brasil há uma extensa bibliografia. A seguir, serão listados alguns aspectos institucionais e históricos da evolução da legislação de águas no direito brasileiro, sob a interpretação de juristas e especialistas na área. Em artigo publicado por Flávio Terra Barth[27] há um breve resumo da trajetória das leis ambientais no Brasil:

a) até 1900, o Brasil tinha economia quase exclusivamente agrícola e a água era de interesse local (abastecimento);
b) em 1904, a Light (empresa privada canadense) construiu as primeiras usinas hidrelétricas;
c) em 1907, o Governo Federal apresentou ao Congresso Nacional o Código de Águas elaborado pelo jurista Alfredo Valadão (em resposta ao aumento do interesse na construção de novas hidrelétricas);
d) em 1920 foi criada a Comissão de Estudos de Força Hidráulica, no Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil;
e) em 1933 foi criada a Diretoria de Águas que mais tarde viria a ser o Serviço de Águas;
f) o Código de Águas só foi promulgado 27 anos depois, em 1934 (Decreto 24.643, de 10.07.1934). Ele proporcionou os recursos legais e econômico-financeiros para a expansão do aproveitamento do potencial hidrelétrico que ocorreu nas décadas seguintes. Com isso, o aproveitamento hidrelétrico, bem como os serviços de distribuição de energia, que antes eram de responsabilidade de estados e municípios, passou a ser de responsabilidade da União;

[27] BARTH, F.T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. *In:* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.p.563-597.

g) em 1934 foi criado o DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral) que incorporou o Serviço de Águas;
h) em 1939 foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) ligado à Presidência da República, que passou a decidir sobre águas e energia elétrica junto com o DNPM;
i) em 1961 foi criada a ELETROBRÁS (Lei 3.890-A de 25/04/61);
j) em 1965 foi criado o Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE) que incorpora a divisão de águas do DNPM;
k) em 1968 o DNAE passou a se chamar DNAEE (Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica). Logo em seguida, extinguiu-se o CNAEE, que passou todas as atribuições para o DNAEE.
l) em 1979, a Lei 6.662 transferiu do DNAEE para o Ministério do Interior a responsabilidade sobre o uso de água para irrigação;
m) em 1976, o Ministério de Minas e Energia e o Governo de São Paulo firmaram acordo para desenvolver ações na bacia dos rios Tietê e Cubatão (tendo em vista os altos índices de poluição e os problemas de abastecimento urbano, enchentes etc.);
n) em 1978, os Ministérios de Minas e Energia e do Interior criaram o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) com o objetivo de classificar os cursos de água da União e para fazer um acompanhamento do uso racional dos recursos. Para dar apoio, foram criados comitês estaduais consultivos;
o) Em 1986 foi criado um grupo de trabalho cujos resultados foram: a criação e instituição do Conjunto Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (que somente seria institucionalizada com a Constituição de 88), a coleta de subsídios para a Política Nacional de Recursos Hídricos e conjuntos estaduais de gerenciamento de recursos hídricos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso XIX, dispõe que a União instituirá o conjunto nacional de gerenciamento de recursos hídricos e, ao mesmo tempo, estabelece[28]:

a) domínio das águas: são bens da União os lagos, rios ou quaisquer correntes em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam em território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. Incluem-se aí as águas superficiais ou subterrâneas, emergentes ou em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da Lei, as decorrentes de obras da União;

b) legislação: A Constituição prevê que legislar sobre águas é de competência exclusiva da União e que podem ter leis complementares que permitam os Estados legislarem sobre questões específicas;

c) aproveitamento energético: é de competência da União, mesmo sendo em rio estadual;

d) outorga: somente a União define os critérios de outorga de uso de água;

e) meio ambiente: os estados e municípios podem adotar medidas para proteger o meio ambiente ou tratar de temas como poluição. Mas tudo isso dentro de uma brecha legal, já que é competência da União e dos Estados legislar concorrentemente sobre temas ligados ao meio ambiente e água;

f) compensação financeira: é assegurada a compensação financeira aos municípios, estados e à União;

---

[28] BARTH, F.T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. *In:* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.p.566.

g) defesa contra calamidades e redução das desigualdades regionais: cabe à União o planejamento e a promoção de ações para tal fim.

Estão previstos no Código das Águas os seguintes dispositivos[29]:

a) aproveitamento das águas: assegura o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água para as primeiras necessidades da vida e permite a todos que usem as águas públicas de acordo com os regulamentos administrativos vigentes. No entanto, estabelece também que o uso será gratuito ou retribuído conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem;

b) águas nocivas: diz que a ninguém é permitido poluir as águas e que quem o fizer deverá responder criminalmente e com multas. Caso a agricultura ou a indústria precise alterar a água, esta somente poderá ser feita com autorização e desde que os mesmos providenciem a purificação depois.

A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei 6.938, de 31/08/81, tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições para o desenvolvimento sócio-econômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana. Entre os princípios estão[30]:

a) racionalização do uso da água, assim como de outros recursos ambientais;
b) planejamento e fiscalização do uso dos recursos;
c) controle e zoneamento de atividades poluidoras;

---

[29] BARTH, F.T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. *In:* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.p.568

[30] BARTH, F.T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. *In:* REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.p.568-570

d) define áreas prioritárias de ação para o Governo Federal e impõe ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário a contribuição pelo uso com fins econômicos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei Federal 9.433, de 08.01.1997 (Anexo 2.0)[31]. Pela mesma lei é criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e é regulamentado o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal que dispõe sobre a água. Ela define que a água é um bem econômico, que o abastecimento humano é a prioridade, que a água é de domínio público e que a bacia é a unidade territorial para a implementação de políticas públicas. Define que a outorga deve ser dada pela autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal e o poder executivo federal pode delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União. As Constituições Estaduais tratam de políticas, diretrizes e critérios de gerenciamento dos recursos hídricos (já que cabe exclusivamente à União legislar sobre a água). As Leis Orgânicas Municipais, de acordo com a Constituição de 1988, deveriam ser promulgadas a partir de 1990. Segundo Barth, no Estado de São Paulo, cerca de 300 municípios (cerca de 50% dos existentes) têm dispositivos de água em suas leis orgânicas. A maioria dispõe sobre proteção do uso, racionalização, zoneamento de áreas inundáveis, restrições e proibições ao uso de edificações em áreas impróprias, disposições sobre resíduos e substâncias tóxicas e campanhas de esclarecimento sobre uso racional da água.

Quanto aos aspectos jurídico-institucionais, a gestão dos recursos precisa atender às seguintes características:

a) ser integrado, considerando o ciclo hidrológico;
b) adotar a bacia como unidade;

[31] O texto das Leis presentes nos Anexos 2.0 e 3.0 foram extraídos da página da ANA na Internet (www.ana.gov.br) e trazem comentários feitos pela própria Agência. Consulta realizada em 20.04.2006.

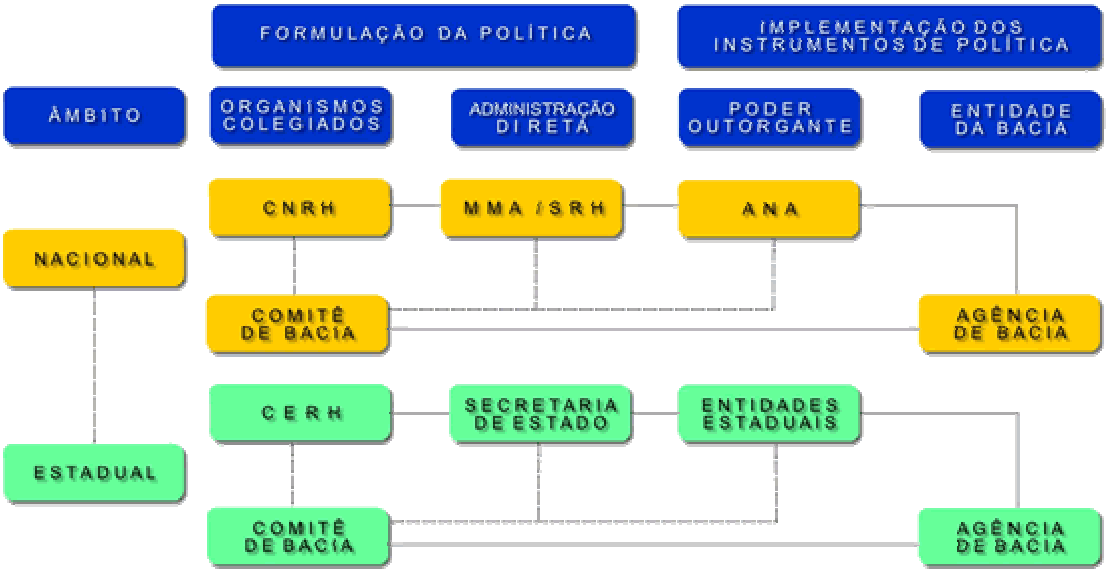
c) considerar os usos múltiplos da água;

d) levar em conta as características socioeconômicas, políticas e culturais.

Para águas de bacias de domínio federal e estadual, os Estados terão que se articular com o Poder Federal. Para supervisionar, controlar e avaliar as atividades decorrentes da implementação da Política Nacional foi criada uma autarquia, por meio de outra Lei, de número 9.984, de 17 de julho de 2000 (Anexo I), chamada de ANA, Agência Nacional das Águas. De acordo com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, os conselhos estaduais devem ser subordinados ao conselho nacional conforme mostra o Fluxograma 1.

FLUXOGRAMA 1

Sistema Nacional de Recursos Hídricos



Fonte: Ministério do Meio Ambiente
Site: http://www.mma.gov.br/port/srh/sistema/index.html

O Conselho Nacional tem uma Secretaria Executiva que coordena os órgãos gestores de cada estado. Este órgão gestor depende de leis específicas de cada estado. A Agência de Águas controla as agências de bacias (subordinadas aos comitês de bacias hidrográficas ligados ao conselho estadual de recursos hídricos). Portanto, vemos que ao CNRH, formado por representantes de todas as esferas (federal, estadual, municipal e sociedade civil), estão subordinados os comitês de bacias hidrográficas e os conselhos estaduais. Há ainda uma Secretaria Executiva ligada ao Conselho Nacional que articula convênios e delega atribuições. Para fomentar as ações e gerir os orçamentos, existem as agências de bacias – uma para cada bacia; O órgão gestor – ligado ao Conselho Estadual e aos Comitês de Bacias – cuja estrutura e vinculação depende de cada estado, conforme lei específica; e, por fim, a Agência de Águas, ligada aos comitês. Há também um importante agente que não aparece no fluxograma do Ministério do Meio Ambiente: o Fundo Setorial de Recursos Hídricos, criado pela Lei 9.993, de 24 de julho de 2000. As decisões de investimento do CT-HIDRO são tomadas por um comitê gestor composto por integrantes do Ministério da Ciência e Tecnologia, CNPQ, FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos da Secretaria de Energia, do Ministério de Minas e Energia, da ANA, da Secretaria de Recursos Hídricos e também de representantes de universidades e do setor produtivo[32].

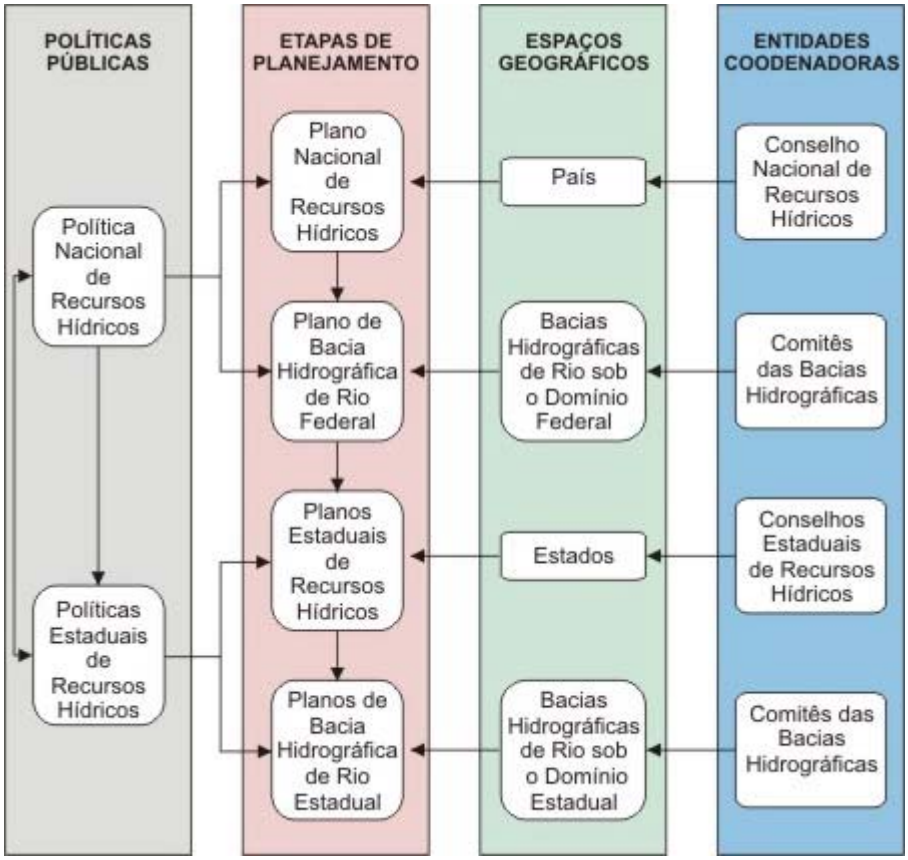
Em 30 de janeiro de 2006, o Ministério do Meio Ambiente aprovou o Plano Nacional de Recursos Hídricos. A elaboração do Plano estava prevista na Lei 9.433 de 1997 (Anexo II). A metodologia do plano foi participativa e envolveu uma pesquisa com sete mil pessoas ao longo de dois anos e meio (a partir de 2003) e foi coordenada pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério, com o apoio do ANA. A estrutura do Plano é mostrada no Fluxograma 2. O Plano traz diretrizes, metas e programas para garantir o uso racional da água até o ano de 2020. Para tanto, foi elaborada uma divisão do Brasil em doze regiões hidrográficas, conforme mostra o Mapa 1.

---

[32] COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial. *In*: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003. 204 p.

FLUXOGRAMA 2

Plano Nacional de Recursos Hídricos



Fonte: Ministério do Meio Ambiente
Acesso: http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/ (Acessado em 13.05.06)

MAPA 1
Bacias Hidrográficas segundo PNGRH

Fonte: Ministério do Meio Ambiente
Acesso: http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/ (Acessado em 13.05.06)

Cada região é composta por vários comitês. Por exemplo, a região hidrográfica do Atlântico Sudeste é formada por 15 comitês diferentes. São eles:

- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Baixada Santista
- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Caratinga
- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Doce
- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Guandu
- Comitê da Bacia Hidrográfica Itaúnas
- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Jacaraípe
- Comitê da Bacia Hidrográfica Lagos-São João
- Comitê da Bacia Hidrográfica Litoral Norte
- Comitê da Bacia Hidrográfica rio Macaé
- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Mosquito
- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul
- Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Piracicaba
- Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Pomba e Muriaé
- Comitê da Bacia Hidrográfica Ribeira do Iguape e Litoral Sul
- Comitê da Bacia Hidrográfica Serra da Mantiqueira

Os Comitês foram criados com a finalidade de debater questões relacionadas à gestão dos recursos hídricos e dentre suas atribuições estão[33]:

a) arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos naquela bacia hidrográfica;
b) aprovar o Plano de Recursos Hídricos;
c) acompanhar a execução do Plano e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

[33] ANA. Home Page. Disponível em: www.ana.gov.br. Acesso em 20.04.2006.

d) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
e) definir os investimentos a serem implementados com a aplicação dos recursos da cobrança;

Portanto, os comitês têm o poder de estabelecer os mecanismos de cobrança, sugerir valores e definir os investimentos. Este modelo tem recebido críticas. Durante o 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, realizado em junho de 2003, em São Paulo, por exemplo, foi apresentado um artigo elaborado por uma equipe interdisciplinar (geógrafos, geólogos e advogados). O objetivo do artigo foi analisar o atual Código Nacional das Águas. A equipe concluiu que uma das grandes dificuldades hoje em se implementar uma política para a gestão da água no Brasil decorre da escolha da bacia hidrográfica como unidade de gestão. Segundo os autores, porque os contornos das unidades territoriais não reconhecem os limites político-administrativos, torna-se muito difícil fazer valer para um mesmo objeto jurídico, legislações de estados diferentes.

"Não se pode esperar que um plano elaborado dentro das fronteiras de um estado possa se articular com outro, elaborado para o estado limítrofe. E ainda, que a somatória dos planos estaduais resultem no plano nacional"[34].

A afirmação evidencia duas questões:

a) a problemática da análise unidimensional, quer dizer, a água como elemento físico-natural está contida numa bacia geográfica, mas os usos da água estão contidos em outras esferas, que envolvem os constructos humanos e que pedem, portanto, uma outra abordagem;

b) a falta de uma visão crítica do sistema federativo brasileiro. Como vimos no capítulo 2, já temos esferas de poder demais para implementar políticas

[34] CALASANS, J.T. et al. A política nacional de recursos hídricos: uma avaliação crítica. *IN*: 7º **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, São Paulo, 2003. p.590.

públicas, distribuir poderes e benefícios. Esta estrutura cria mais uma esfera: a da bacia hidrográfica.

Com a finalidade de avaliar os efeitos do Sistema Nacional de Recursos Hídricos nas diferentes regiões do Brasil, o Banco Mundial publicou, em 2003, uma série de documentos[35]. No primeiro volume é feita uma análise do funcionamento do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Foram entrevistadas 60 pessoas ligadas aos órgãos gestores e também da sociedade civil organizada. De acordo com a pesquisa nos vinte e dois estados brasileiros (mais o Distrito Federal) - que já aprovaram leis que instituem políticas e sistemas de gerenciamento de recursos hídricos - o principal problema apontado para a eficiência da gestão dos recursos hídricos é a falta de autonomia financeira.

"Esta limitação está associada não só ao montante total de recursos alocados, como também à irregularidade desses recursos, que muitas vezes chegam em espasmos.[36]".

A pesquisa também revelou que, embora os comitês de bacias hidrográficas tenham sido criados como uma forma de aumentar a participação da sociedade nas decisões – por meio da descentralização – hoje, são poucos os que funcionam no país e estão em quase a totalidade concentrados no Sul e Sudeste. De acordo com a avaliação mostrada no estudo:

"O Sistema Nacional de Recursos Hídricos precisa de uma entidade motora mais potente, dotada da necessária estabilidade, com autonomia decisória, independência financeira e agilidade operacional, capaz de pôr em marcha o

[35] COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003. 204p.
[36] COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003. p.56.

Sistema Nacional, inclusive no que tange à cooperação e apoio aos estados federados, na compreensão de que o SINGRH deve ser constituído integralmente, sem distinção entre os corpos d'água de domínios federal e estadual[37]".

A ligação entre a estrutura hoje existente no país para regular e implementar políticas de recursos hídricos permite que haja o surgimento de conflitos internos pelo uso das águas compartilhadas. Isto ocorre porque há esferas de poder autônomos demais. Esta é uma característica exclusiva do sistema federativo brasileiro. O Brasil, na ânsia de descentralizar – num movimento de rejeição ao período que viveu sob ditadura militar, altamente centralizadora – perdeu a noção de que não basta delegar poderes, é preciso que cada esfera tenha condições financeiras de sobrevivência. Quando a legislação abre espaço para diferenciar as estratégias de gestão de acordo com a bacia, fomentam-se as diferenças regionais.

O Brasil, conforme já foi dito anteriormente, diferente da Alemanha e dos Estados Unidos, é um exemplo de República Federativa que tem municípios. A conceituação clássica de federalismo está baseada em três poderes[38]: no central, no estadual e no local (sociedade civil organizada, com pouca interferência partidária). O Brasil tinha, até a Constituição de 88, quatro esferas (nacional, estadual, municipal, sociedades civis). Depois da Constituição passou a ter cinco, com a criação dos comitês de bacias hidrográficas – e se fôssemos mais a fundo nas suas subdivisões chegaríamos à conclusão de que há ainda mais esferas para repartir o poder e pleitear benefícios (como veremos adiante).

No capítulo 4 veremos exemplos de questões existentes hoje em diversas partes do país,que envolvem a multiplicidade de esferas de poder.

---

[37] COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003.p66.

[38] CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p.92.

4 Exemplos de conflitos envolvendo águas compartilhadas

O geógrafo Mohamed Larbi Bouguerra é um grande estudioso dos conflitos gerados pela má distribuição da água no mundo. Em seu livro publicado em 2003 na França, traduzido para o português em 2004, e editado pela editora Vozes[39], o geógrafo discorre sobre a situação de vários países. Na abertura do capítulo 5, intitulado "A água e os conflitos" o autor faz uma brincadeira:

"Um fato significativo da língua latina: rio e rivalidade têm a mesma raiz![40]"

Conforme escreveu Bouguerra, os conflitos existem nos cinco continentes. Eles ocorrem entre Nações – ele cita alguns casos: Turquia-Síria, Jordânia-Israel, Índia-Bangladesh, Irã-Iraque, Namíbia-Lesoto, Senegal-Mauritânia, Hungria-Eslováquia e Uzbequistão-Kasaquistão-Quirguistão-Tadjiquistão (entre outros) – e entre entes federados: caso da Índia, da Malásia e até mesmo dos Estados Unidos – onde Virgínia e Maryland brigam por causa das águas do Potomac.

"Apoiando-se numa Carta outorgada pelo Rei Carlos I em 1632, Maryland impede que a Virgínia retire água desse rio para as necessidades de suas cidades em expansão[41]".

Na Índia, onde a desigualdade entre os estados é muito grande, a questão da água é dramática. De acordo com Bouguerra, entre 1970 e 1997, 71% da população não dispunham de serviço sanitário. Nos anos 80, a política nacional indiana definiu que os locais de pobreza tivessem prioridade no desenvolvimento de bacias hidrográficas, mas nada foi feito. Durante anos, o estado de Karnataka, mais rico, não

---

[39] BOUGUERRA, M.L. **As batalhas da água: por um bem comum da humanidade**. João Batista Kreuch (trad.) Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 238 p.
[40] BOUGUERRA, M.L. **As batalhas da água: por um bem comum da humanidade**. João Batista Kreuch (trad.) Petrópolis, RJ: Vozes, 2004 p.91.
[41] BOUGUERRA, M.L. **As batalhas da água: por um bem comum da humanidade**. João Batista Kreuch (trad.) Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p.94.

quis ceder água do Rio Cauvery ao vizinho mais pobre, Tamil Nadu. A questão só foi resolvida com a interferência da Corte Suprema.

Questões envolvendo águas compartilhadas existem em grande número no mundo todo. O que muda, principalmente, é a sua intensidade e a forma de solução dos conflitos. Em trabalho publicado por Wanderley Messias da Costa, em 2003[42] este tema é abordado sob vários aspectos. De acordo com Costa, o cenário mundial nos mostra que a sociedade está mais voltada para o estabelecimento de acordos do que para a concretização de conflitos. Para justificar esta afirmação, o autor apóia-se nos dados do Fórum Mundial da Água, no qual foi apresentado levantamento (com base nos últimos cinqüenta anos) dos embates envolvendo disputa pela água (p.312). Foram estudados, 1831 casos:

Tabela 1
Número de embates envolvendo disputa pela água

Tipo de Caso	Número Absoluto	Porcentagem (%)
Acordos de cooperação	**1.228**	**67**
Conflitos diplomáticos	**507**	**27,7**
Conflitos violentos	**37**	**2**
Outras situações	**59**	**3,2**
TOTAL	**1.831**	**100**

Fonte: Wanderley Messias da Costa.
Adaptado por Ana Cristina Fonseca Tomaz

Pela leitura da tabela, conclui-se que, embora o uso de águas compartilhadas resulte em embates, na maior parte deles o resultado não é a guerra; mas, sim, os acordos, os tratados de cooperação. Os conflitos violentos, por exemplo, significam apenas 2% dos casos. Portanto, os países têm procurado formas de resolver os conflitos que surgem do uso compartilhado de águas por meio dos tratados, que nada mais são que princípios gerais de respeito mútuo.

[42] COSTA. W. M.DA. Valorizar a Água da Amazônia: Uma estratégia de inserção nacional e internacional. *IN*: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003. 504p.

No caso interno brasileiro, os conflitos existentes muitas vezes passam despercebidos pela sociedade – isto devido à estrutura de poder que temos e, principalmente, pela forma como o sistema federativo brasileiro se realiza no espaço político e econômico nacional. Conforme tratado nos capítulos anteriores, o Brasil tem, nas suas origens políticas, influência forte do pensamento alemão, do princípio de subsidiariedade, onde os entes federados procuram um certo equilíbrio nacional. No entanto, a sociedade tem a capacidade de criar e modificar a forma de se relacionar politicamente e, com isso, a idéia original de subsidiar uns aos outros acaba suprimida pela necessidade dos entes federados mais fortes de competir e de se aprimorar cada vez mais.

A seguir, vamos analisar dois exemplos de uso compartilhado de recursos hídricos onde esta relação fica evidente, onde a cooperação é substituída pela competição.

4.1 – A Região Metropolitana de São Paulo

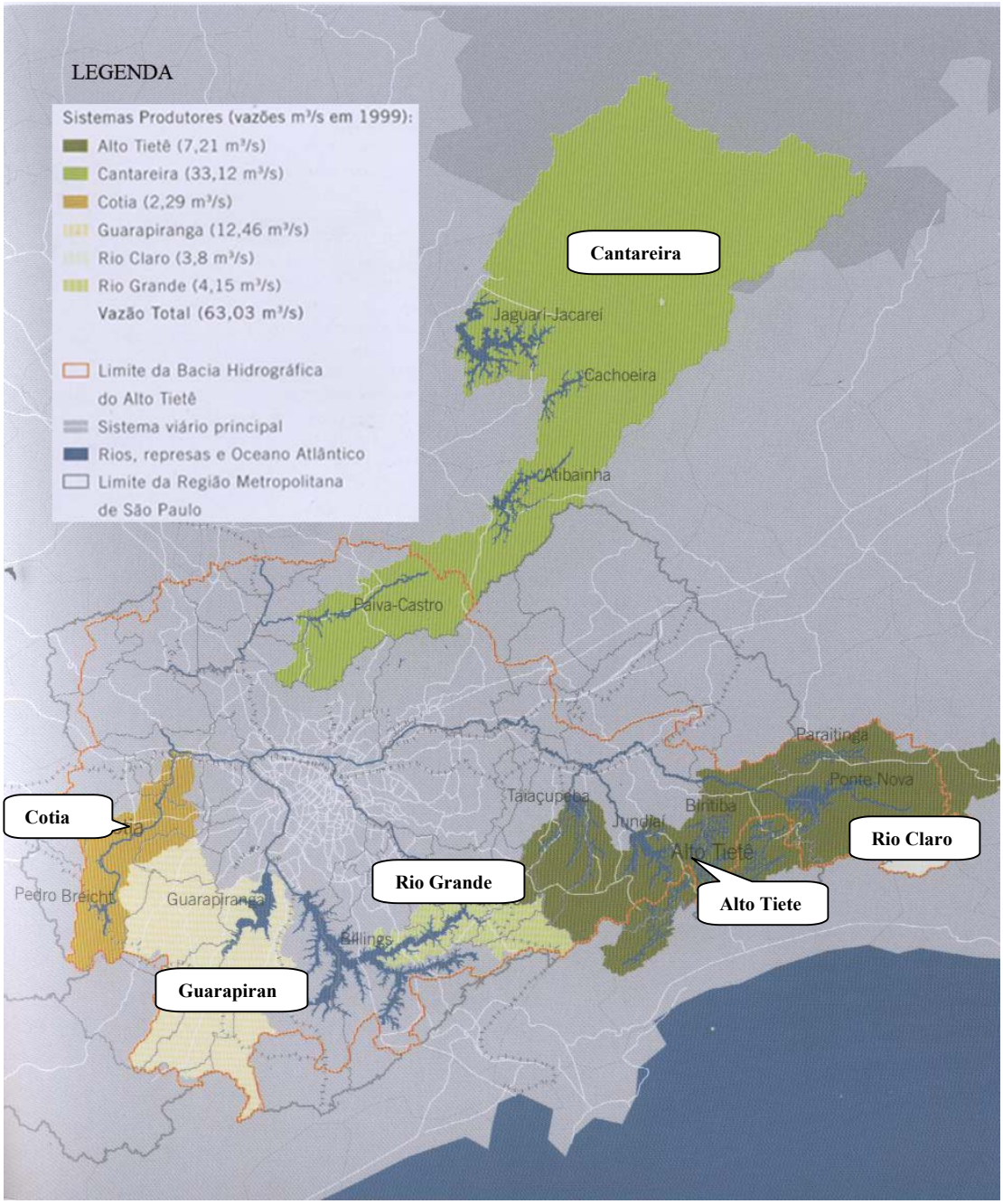
No dia 25 de janeiro de 2004, o município de São Paulo completou 450 anos. Para a comemoração, muitos pesquisadores divulgaram o resultado de trabalhos sobre urbanismo, geografia urbana e a evolução pela qual a cidade passou nesses anos todos. O meio ambiente foi um ponto bastante discutido. A situação atual da cidade de São Paulo evidencia os problemas com a qualidade das águas, enchentes, ocupação irregular em áreas de mananciais etc. Tudo isso advém da história de sua construção e de sua expansão - que está ligada ao meio ambiente. Na década de 80, o padrão de ocupação desordenado e a dinâmica predatória de expansão urbana da cidade já estavam consolidados. O trabalho realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole[43], em 2004, traça um panorama bastante completo sobre a situação do uso da água na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Os dados a seguir estão presentes no trabalho mencionado.

A região metropolitana é considerada uma área com baixa disponibilidade hídrica, no entanto, concentra uma das maiores aglomerações urbanas de todo o país. Até a década de 70, toda a água consumida em São Paulo vinha de suas bacias hidrográficas. Hoje, metade da água é importada de outras bacias. No Mapa 2 podemos observar a configuração das Bacias Hidrográficas que compõem o sistema produtor de água na RMSP. São elas: Sistema Cantareira, Guarapiranga; Billings; Cotia; Rio Grande, Rio Claro e Alto Tietê – este último, o maior de todos. No Mapa 3 temos uma idéia da abrangência da Bacia do Alto Tietê na RMSP. Ela cobre 35 dos 39 municípios da região. No entanto, ela não é suficiente para abastecer a população. O principal sistema que abastece São Paulo é o Cantareira (vazão de 33,12 m^3/s). Dele, importamos 50% da água consumida na metrópole. Como necessitamos de 63,1 m^3/s, importamos o volume restante da bacia do rio Piracicaba (cerca de 31 m^3/s) e também em porções menores dos rios Capivari e Guaratuba (Mapa 4).

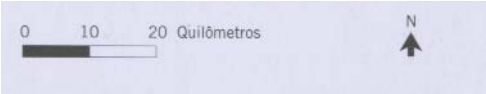
---

[43] MEYER, R.M.P. et al. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 290p.

Mapa 2
SISTEMAS PRODUTORES DE ÁGUA DA RMSP

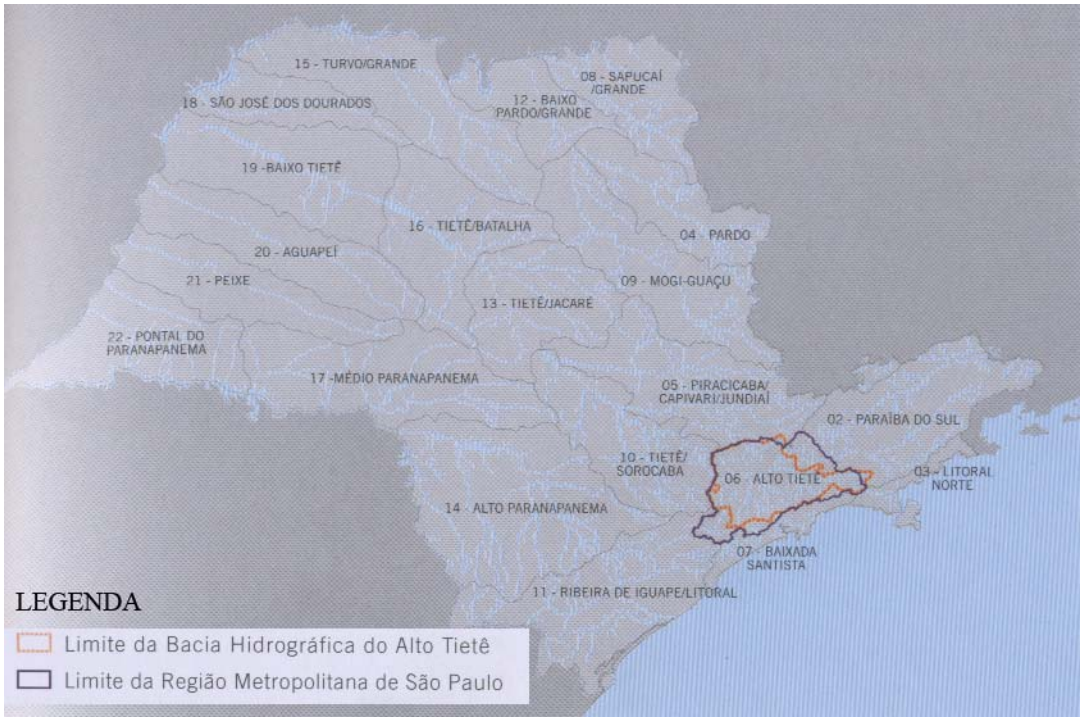


ESCALA



Fonte:MEYER,R.M.P. et al. São Paulo Metrópole. São Paulo:Editora da Universidade de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo,2004. p.97

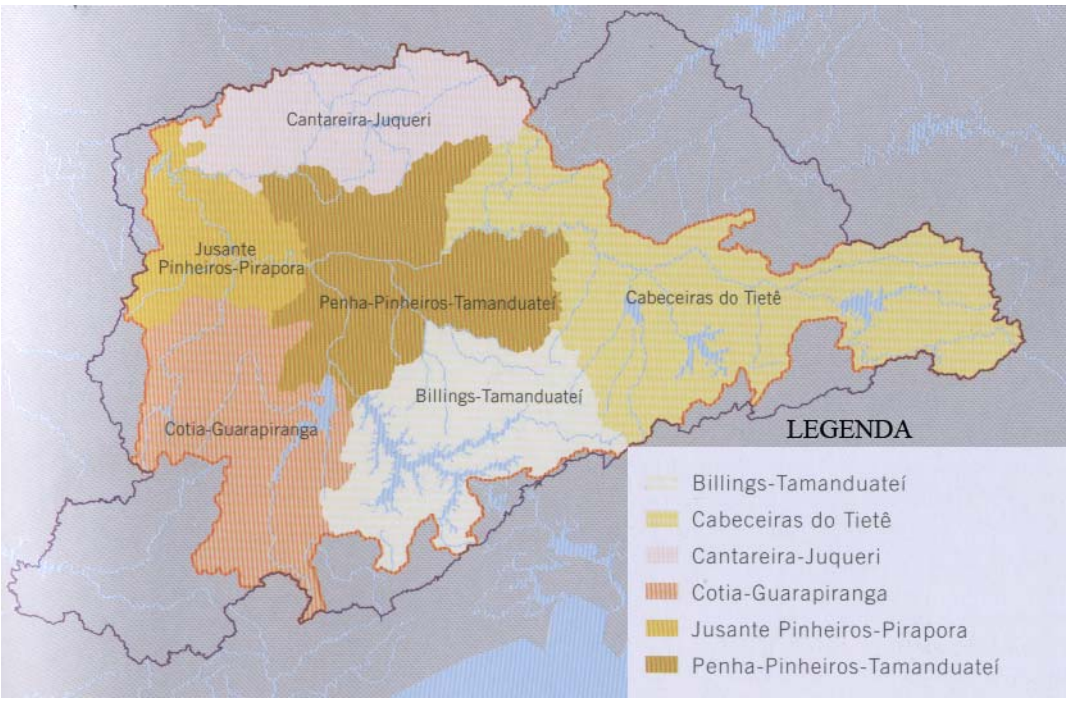
Mapa 3
BACIA DO ALTO TIETE E A RMSP



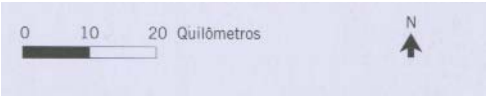
ESCALA

Fonte:MEYER,R.M.P. et al. São Paulo Metrópole. São Paulo:Editora da Universidade de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo,2004. p.95

Mapa 4
BACIAS HIDROGRÁFICAS DO SISTEMA PRODUTOR DE ÁGUAS NA RMSP



ESCALA



Fonte:MEYER,R.M.P. et al. São Paulo Metrópole. São Paulo:Editora da Universidade de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo,2004. p.95

Os sistemas produtores de água são interligados, de modo que, por meio de reversões, um sistema ajuda a manter o abastecimento de outro. Embora tudo isto faça parte de um modelo interligado, cooperativo, na verdade acaba funcionando de forma competitiva. Apesar de auxiliarem uns aos outros, o principal município beneficiado é São Paulo, que é também o que goza de maior arrecadação. A preocupação do sistema é o abastecimento de São Paulo. Se a capital paulista é a mais rica do Sistema Integrado por que o dinheiro arrecadado no funcionamento do Sistema não ajuda os municípios menos favorecidos que formam e abastecem este sistema? Dos 35 municípios que integram a Bacia do Alto Tietê, 28 são operados pela SABESP – veja na tabela 2.

Tabela 2
Situação Operacional dos Municípios da Bacia do Alto Tietê

Município	Situação Operacional
Arujá	SABESP
Barueri	SABESP
Biritiba-Mirim	SABESP
Caieiras	SABESP
Cajamar	SABESP
Carapicuíba	SABESP
Cotia	SABESP
Diadema	MUNICÍPIO
Embu	SABESP
Embu-Guaçu	SABESP
Ferraz de Vasconcelos	SABESP
Francisco Morato	SABESP
Franco da Rocha	SABESP
Guarulhos	MUNICÍPIO
Itapecerica da Serra	SABESP
Itapevi	SABESP
Itaquaquecetuba	SABESP
Jandira	SABESP
Mairiporã	SABESP
Mauá	MUNICÍPIO
Mogi das Cruzes	MUNICÍPIO
Osasco	SABESP
Pirapora do Bom Jesus	SABESP
Poá	SABESP
Ribeirão Pires	SABESP
Rio Grande da Serra	SABESP
Salesópolis	SABESP
Santana de Parnaíba	SABESP
Santo André	MUNICÍPIO
São Bernardo do Campo	MUNICÍPIO
São Caetano do Sul	MUNICÍPIO
São Lourenço da Serra	SABESP
São Paulo	SABESP
Suzano	SABESP
Taboão da Serra	SABESP

Fonte: COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003
Adaptação: Ana Cristina Fonseca Tomaz

A Companhia tem um conjunto de sistemas produtores, reservatórios, captações, adutoras de água bruta e de água tratada, estações de tratamento etc., no entanto, a desigualdade no que tange ao tratamento de água e esgoto entre os municípios atendidos pela Sabesp é enorme.

Tabela 3
Situação Sanitária dos Municípios atendidos pela SABESP

Município	Domicílios ligados à rede pública de água com canalização interna	Domicílios ligados à rede pública de esgoto com canalização interna
Arujá	82.74	29.96
Barueri	96.55	79.33
Biritiba-Mirim	59.58	37.01
Caieiras	94.52	69.22
Cajamar	83.64	66.16
Carapicuíba	96.59	73.59
Cotia	83.27	50.14
Embu	96.61	57.82
Embu-Guaçu	61.88	13.82
Ferraz de Vasconcelos	95.98	73.77
Francisco Morato	90.66	26.83
Franco da Rocha	93.44	63.10
Itapecerica da Serra	84.05	24.61
Itapevi	89.75	51.53
Itaquaquecetuba	91.49	67.38
Jandira	95.92	77.14
Mairiporã	54.58	25.3
Osasco	97.61	70.70
Pirapora do Bom Jesus	80.89	61.72
Poá	98.35	87.15
Ribeirão Pires	90.23	81.34
Rio Grande da Serra	90.02	59.34
Salesópolis	58.10	44.92
Santana de Parnaíba	76.47	33.69
São Lourenço da Serra	47.89	13.64
São Paulo	97.58	87.23
Suzano	84.40	64.16
Taboão da Serra	96.30	84.78

Fonte: COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003
Adaptação: Ana Cristina Fonseca Tomaz

Conforme se observa na tabela, há vários exemplos de municípios que estão sob o atendimento da SABESP, mas que carecem de investimentos. Embora o Sistema Integrado parta do princípio da cooperação, o que vemos é uma grande competição (e o conseqüente aumento da desigualdade, já que é muito difícil para um município mais pobre concorrer com um mais rico na aplicação de recursos e em novos investimentos). O município de Cotia está inserido na bacia do rio Cotia, importante contribuinte do Sistema Integrado de Abastecimento de Água da RMSP. Também é atendido pelo Sistema Integrado de Esgotamento Sanitário da RMSP (formado por cinco Estações de Tratamento de Esgotos: Barueri, Parque Novo Mundo, São Miguel, ABC e Suzano). Atualmente, apenas metade das residências de Cotia está ligada ao sistema de coleta de esgotos. Na capital, 87% das residências têm esgoto coletado. Situação mais crítica é a de municípios como São Lourenço da Serra (com apenas 13,67% de residências com coleta de esgoto). Ao todo, nove dos 28 municípios tem menos da metade das casas com a ligação de esgoto.

O Banco Mundial publicou em 2003 um documento sobre os recursos hídricos e o saneamento na Região Metropolitana de São Paulo[44]. Na publicação, há dados sobre a situação atual das bacias que pertencem ao Sistema Integrado e também sobre os desafios, o cenário que teremos em 2010. O levantamento feito por Mônica Porto traça dois cenários[45]: o induzido e o tendencial. O cenário tendencial considera que o consumo por habitante e as perdas físicas continuariam nos níveis atuais e o cenário induzido consideraria a implementação de ações de controle e diminuição de perdas e de ações de controle e combate ao desperdício. O resultado está expresso na tabela 4.

[44] PORTO, M. Recursos Hídricos e Saneamento na Região Metropolitana de São Paulo: Um Desafio do Tamanho da Cidade. In: **Série Água Brasil**. Vol.3.Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003.84 p.
[45] A autora baseou a análise no Plano da Bacia do Alto Tietê.

Tabela 4
Capacidade e disponibilidade das sub-bacias do Alto Tietê
(Demanda média em m^3/s)

Sub-Bacia	Cenário Tendencial		Cenário Induzido	
	2004	**2010**	**2004**	**20010**
Alto Tamanduateí	5.46	6.16	5.58	5.72
Billings	2.69	3.48	2.56	3.07
Cabeceiras	14.31	17.72	13.53	15.36
Cotia-Guarapiranga	5.04	6.61	4.78	5.82
Juqueri-Cantareira	3.47	4.78	3.28	4.15
Penha-Pinheiros	32.05	32.17	30.68	28.88
Pinheiros-Pirapora	5.79	7.64	5.51	6.76
TOTAL	**68.97**	**78.56**	**65.92**	**69.76**

Fonte: COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003
Adaptação: Ana Cristina Fonseca Tomaz

Considerando-se o cenário mais otimista, observa-se que, em 2010, haverá uma disponibilidade total na Bacia do Alto Tietê de 71,6 m^3/s contra uma demanda de 69,8 m^3/s. Se tudo der certo, ficará 2,5% acima da demanda. No entanto, mantendo-se os níveis atuais, a disponibilidade será 10% inferior à demanda (que é de 78,6 m^3/s). Os números são preocupantes. Havendo o agravamento da saturação do sistema, a tendência é a de incorporar cada vez mais agentes ao sistema já existente, perpetuando o padrão de subsidiar municípios com maior demanda, sem a justa compensação daqueles que também fazem parte do conjunto, mas que não têm como competir pelos investimentos tão necessários ao seu desenvolvimento.

4.2 – O caso da Amazônia

A região amazônica enfrenta hoje uma séria questão: seus habitantes querem atrair investimentos que lhes permitam uma melhora significativa da qualidade de vida. Isto pressupõe atração de indústrias, comércio, pólos de desenvolvimento, enfim, de recursos que gerem emprego e renda para as populações. No entanto, a Amazônia é um patrimônio natural, ambiental e sobre ela recaem inúmeras leis. Surgem, então, confrontos no uso do território. Bertha Beker abordou este assunto em artigo publicado em 2005[46]. Nele, a pesquisadora mostra que a região, hoje com cerca de 21 milhões de habitantes, tem interesses próprios, resistências à expropriação de seu patrimônio natural. Os estados, cada qual com suas condições geográficas, econômicas e políticas, vêm tentando implantar projetos alternativos para o desenvolvimento da região – caso do Pólo Marabá, para beneficiamento de polpa de frutas e o Pólo Transamazônico, para beneficiar e comercializar mel, palmito de pupunha, dentre outros projetos de arranjos locais. Apesar das iniciativas, torna-se muito complicado para a região atrair investimentos compatíveis com a necessidade de desenvolvimento da região e, ao mesmo tempo, preservar o meio ambiente. As áreas sob o domínio administrativo da União (seja por conter reservas indígenas, seja por questões preservacionistas) correspondem a uma porção significativa do território (39,1%). No caso de alguns estados, como Roraima, todos os municípios têm terras que se enquadram nesta categoria. Na tabela 5 vemos essa proporção na Amazônia Legal.

[46] BECKER, B.K. Crescimento Econômico, Valorização do Patrimônio Natural e Inclusão Social: Por um novo padrão de uso do território. In **O Estado da Nação**. IPEA, Rio de Janeiro, 2005.

Tabela 5
Municípios da Amazônia Legal com Áreas Federais e/ou Estaduais de Legislação Especial

Unidades da Federação	Participação de Município (%)
Amazonas	80,6
Pará	36,7
Rondônia	62,5
Acre	72,7
Roraima	100
Amapá	66,6
Maranhão	18,3
Tocantins	16,3
Mato Grosso	36,7
Amazônia Legal	**39,1**

Fonte: BECKER, B.K. Crescimento Econômico, Valorização do Patrimônio Natural e Inclusão Social: Por um novo padrão de uso do território. In **O Estado da Nação**. IPEA, Rio de Janeiro, 2005.
Adaptação: Ana Cristina Fonseca Tomaz

O sentimento de impotência diante dos conflitos pelos bens naturais é muito forte. É o que muitos habitantes sentem em relação ao uso compartilhado da água. Durante o Seminário Internacional sobre problemas da água na região amazônica, realizado em 2003, em Belém, no estado do Pará, pesquisadores apresentaram trabalhos sobre abordagens diversas envolvendo a questão da água. O resultado dos debates foi publicado pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) em co-edição com a UNESCO[47]. Um dos artigos, sobre energia, levanta a questão da necessidade de indenização no caso do uso compartilhado de águas. Os autores, José Alberto da Costa Machado e Rubem César Rodrigues Souza, escreveram sobre os fatores determinantes da construção de hidrelétricas na Amazônia[48]. Segundo os autores, a forma como a dependência da hidroeletricidade no Brasil foi construída

[47] MACHADO, J.A.C.; SOUZA, R.C.R. Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia *IN*: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003. 504p.
[48] WESTPHAL, J. W. Federalism in the United States: Nation Centered Power. The Structure of American Federalism. *In:* AFFONSO*,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org)* **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p.209 – 251.

propiciou o desenvolvimento de algumas regiões, ao mesmo tempo em que fomentou conflitos de interesses. Atualmente, o sistema de produção e transmissão de energia elétrica no país é administrado pelo Sistema Interligado Nacional (SIN). Apenas 3,4% da capacidade de produção de energia está fora do SIN. Quem opera o SIN é o ONS (Operador Nacional do Sistema). O SIN está distribuído pelas cinco regiões do país, em doze bacias hidrográficas. Elas estão interligadas de modo que uma possa suprir a outra em caso de necessidade. Para Machado e Souza, neste ponto reside um importante foco de conflito.

"Se esse sistema funciona para fazer chegar energia onde existe demanda, está claro que a região de maior consumo – o Sudeste no caso – acaba tendo maiores benefícios com o seu funcionamento. O SIN garante energia para o setor produtivo com tarifas semelhantes para todas as regiões e, se os grandes mercados se encontram no Sudeste, poucos serão os motivos que direcionarão a expansão econômica para outras regiões"[49].

O problema que se coloca, então, é que a Região Norte, carente de investimentos, não lucra com a capacidade energética que tem e se vê prejudicada pelo SIN, já que boa parte de sua capacidade de produção de energia é direcionada para o Sudeste e Centro-Oeste. Veja na tabela 6.

[49] MACHADO, J.A.C.; SOUZA, R.C.R. Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia *IN*: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003.

Tabela 6
Produção de Energia por região, segundo o SIN

Região	Energia produzida (% em relação ao SIN)
Norte	8,7
Nordeste	11,4
Sudeste + Centro-oeste	59,7
Sul	20,2
TOTAL	**100**

Fonte: MACHADO, J.A.C.; SOUZA, R.C.R. Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia*IN*: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003.
Adaptação: por Ana Cristina Fonseca Tomaz

O SE-CO importa 53,67% da energia de outras regiões. A Região Norte, apesar de produzir apenas 8,7% da energia utilizada no SIN, exporta quase seis por cento para o Sudeste-Centro-Oeste (SE-CO). Exporta também parte para o Nordeste. Do Sul, vêm 47,7% da energia utilizada no SE-CO, os outros 5,97% vêm da Região Norte. A importância da região norte no SIN não se deve apenas à contribuição dada até hoje, mas sim à futura. De acordo com o levantamento de Machado e Souza, do potencial total das bacias brasileiras, apenas as da Região Norte ainda podem ser fontes para exploração e aproveitamento. Veja a tabela 7.

Tabela 7

Potencial hidrelétrico aproveitado e a ser utilizado (%)

Bacia Hidrográfica	Potencial Aproveitado	Potencial Utilizado Dentro do Inventariado
Amazonas	0.5	1.9
Tocantins	19.6	21.7
Atlântico Norte	8.9	14.8
São Francisco	39.8	43.9
Atlântico Leste	16.8	19.7
Rio Paraná	63.9	74.6
Rio Uruguai	22	2.7
Atlântico Sudeste	26.1	34.2
BRASIL	**23.2**	**36.8**

Fonte: MACHADO, J.A.C.; SOUZA, R.C.R. Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia*IN*: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003.
Adaptação: por Ana Cristina Fonseca Tomaz

Analisando a tabela vemos que bacias hoje importantes como a do Paraná, por exemplo, já aproveitaram 63,9% do potencial existente e 74,6% de tudo o que os pesquisadores inventariaram para aquela bacia. As bacias do Norte do país, ao contrário, aproveitaram até agora muito pouco. A Amazônica, apenas 0,5% do potencial existente e 1,9% do inventariado.

Diante da importância da região para o funcionamento do SIN, surge uma questão: se o sistema é integrado e foi desenvolvido dentro do princípio da subsidiariedade (quer dizer, uma bacia socorre a outra para que não haja pane no sistema), porque então os lucros advindos desta cooperação não colaboram para diminuir as diferenças regionais? Na tabela 8 temos uma idéia da diferença existente hoje no país.

Tabela 8
População, por região e faixa de renda média domiciliar, com sistema de esgotamento sanitário adequado

Região	Até 10 Salários Mínimos	Total
NORTE	42.9	53.2
NORDESTE	33.6	34.8
CENTRO-OESTE	32.18	40.6
SUDESTE	71.6	82.8
SUL	54.7	67.4
BRASIL	**50.38**	**67.4**

Fonte: COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003.
Adaptação: Ana Cristina Fonseca Tomaz

A situação sanitária do Sudeste é muito superior a das demais regiões do país. A região mais rica do Brasil é também a mais subsidiada. Dentro desse cenário, o SIN – criado como um sistema de cooperação -, favorece mais a competição. O artigo de Machado e Souza termina com um desabafo, fundamental para o presente trabalho, e que é transcrito a seguir:

"*Qual é o preço de tal renúncia? Dirão uns que a compensação viria através de royalties, geração de empregos etc., e que isso representaria o retorno social do empreendimento. Mas a autodeterminação das regiões está na raiz das nossas aspirações como povo, e dos fundamentos do nosso federalismo. Como na Amazônia essa tem sido a tônica nos empreendimentos de tal natureza, é necessário que o processo não prossiga trazendo prejuízo aos seus interesses. Se a região está sendo cerceada em seu direito de escolher caminhos para o próprio desenvolvimento, fica configurada uma imposição de renúncia que precisa ser indenizada com o justo valor*"[50].

No capítulo 5 será apresentada nova leitura da política de recursos hídricos.

[50] MACHADO, J.A.C.; SOUZA, R.C.R. Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia.*IN*: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003. 504p.

5 Uma proposta para a Política Nacional de Recursos Hídricos

O ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, publicou um artigo sobre a autonomia municipal e as relações com os estados e a União[51]. Eleito por três vezes para ocupar a prefeitura do município paulista localizado na região metropolitana de São Paulo, Celso Daniel foi um dos fundadores de um consórcio intermunicipal criado para tentar resolver os problemas existentes em porções do território que não estavam confinadas nos limites municipais, mas que não eram necessariamente exclusivos da esfera estadual ou, como ele classificou, "questões que sendo supramunicipais, são subestaduais" (p.204). O Grande ABC, em São Paulo, é formado por sete municípios. A região cresceu tanto que há uma interface entre questões que começam em um município e terminam em outro. Celso Daniel afirma no artigo que, nos últimos anos, se forjou no país um tipo de municipalismo muito autárquico e voltado apenas para o próprio município – o que resulta na dificuldade de os prefeitos resolverem aquelas questões mais amplas que ultrapassa os limites do território municipal. Como forma de resolver a questão, as prefeituras criaram um consórcio, um Modelo de Gestão Regional, formado pelas prefeituras, pelo Governo do Estado e por representantes da sociedade civil, empresariado e entidades não-governamentais. A idéia do modelo era a de uma cooperação entre todos os atores envolvidos.

O artigo termina com uma crítica: o Consórcio (naquela época, 2001) andava bem, mas que dois problemas dificultavam as ações: a) falta de recursos próprios – para cada ação, as prefeituras envolvidas tinham que arcar com as despesas, independentemente da situação econômica de cada uma; b) a dificuldade em se chegar a acordos consensuais. Era necessário, dizia ele, haver:

[51] DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. IN: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Série Debates n22, VolI.

"(a criação) de uma estrutura e um processo de tomada de decisões que não necessariamente ou, pelo menos, não em todos os casos, exigisse o consenso entre todos os participantes[52]".

A criação de um modelo que possa respeitar as individualidades e, ao mesmo tempo, minimizar as diferenças é uma meta a ser perseguida por vários atores políticos. Diferente do sistema socialista, o federativo não tem como objetivo a equidade dos entes federados. No entanto, sua estrutura o torna talvez o mais apto dos sistemas hoje presentes no mundo a promover um crescimento mais justo respeitando as diferenças e as liberdades individuais. É necessário o rearranjo da estrutura existente, com base na idéia central: **o crescimento do país depende do desenvolvimento de suas partes, ainda que desiguais**. Isto pressupõe a existência de desigualdades.

A dificuldade em fazer o país crescer não está em equivaler suas partes, mas sim em promover uma política que dê a todos a possibilidade de competir igualmente. Dentro deste princípio, a solução estaria na cooperação, onde o poder central atuaria como mediador das relações entre os entes federados de forma a garantir a justa compensação pelo uso de recursos compartilhados. A competição entre os entes federados é saudável e sua ausência só colabora para aumentar a dependência do poder central – que não tem recursos para subsidiar os menos favorecidos. Por outro lado, sem condições de competir em igualdade de condições, a competição torna-se ilusória – o que seria um diálogo entre várias partes mostra-se um monólogo que só favorece o aumento da desigualdade. Como resolver, então, esta questão, aparentemente contraditória? Para que cada parte possa se desenvolver com liberdade é necessário que este sistema seja cooperativo; mas é preciso, também, que ele permita que os estados mais pobres consigam produzir seus próprios meios de desenvolvimento para, num futuro, poderem inovar e competir com os mais ricos, sem precisar de ajuda financeira. É necessária uma cooperação que não só não acabe

[52] DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. IN: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Série Debates n22, VolI.p.212.

com a competição, mas que também a incentive. Para tanto, a cooperação precisa ser vista como uma forma de parceria e não de subvenção, de troca e não de repartição igualitária. A competição, por sua vez, deve ser incentivada desde que em bases justas. Para que isto seja implementado, torna-se necessário que haja uma diminuição da autonomia de determinadas esferas de poder – mantendo as bases do federalismo clássico e, portanto, da democracia.

Em estudo publicado em 2003 pelo Banco Mundial, a questão foi analisada.

"Uma alternativa mais arrojada para superar o problema de uma gestão que se pretende integrada, mas é confrontada por diferentes domínios – e conseqüentes poderes de outorga e cobrança, por conseqüência, com distintas (no timing, inclusive) execuções orçamentárias – implicaria alteração das disposições constitucionais, na direção dos modernos conceitos de um "federalismo de cooperação", em contraponto ao anterior "de competências exclusivas", de modo a vencer a conservadora tradição patrimonialista, ainda tão presente na cena nacional (este rio é "meu", aquele rio é "seu"). Admitida esta hipótese, o domínio das águas de interesse comum poderia, por exemplo, passar a ser compartilhado entre os estados, sempre com a presença moderadora da União, para dirimir conflitos e arbitrar divergências.[53] *".*

O que se pode propor para a questão da água no Brasil é um modelo que, embora respeite a autonomia dos entes federados, concentre – para as questões relacionadas aos usos do recurso hídrico – o poder de decisão no âmbito nacional. Não se trata da nacionalização da gestão – esta, amplamente analisada e criticada por diversos autores[54] - mas, sim, uma gestão participativa e colaborativa. A exemplo do que

[53] COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003.p.90.
[54] Sobre o assunto ver BOUGUERRA, M.L. **As batalhas da água**: por um bem comum da humanidade. João Batista Kreuch (trad.) Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

acontece nos Estados Unidos, haveria um programa nacional a ser implementado em todo o país. Os estados receberiam ajuda proporcional para cumprir os programas e teriam autonomia para criar regras locais, desde que as mesmas não desrespeitassem o plano nacional. Os estados, municípios e a sociedade civil organizada (aí enquadrados os comitês de bacias) participariam dos processos de forma consultiva e não deliberativa. Para tanto seria preciso haver uma mudança na Constituição do país. Isto valeria apenas para a questão da água. A Constituição em vigor, embora represente um grande avanço para o meio ambiente, traz consigo muitas contradições. Ao mesmo tempo em que assegura que o bem maior deve ser o nacional, dá poderes para as esferas estaduais, municipais e para a sociedade civil organizada (comitês de bacias) criarem certas regras próprias para os corpos d'água – o que mais separa do que integra. Vemos o exemplo do Artigo 21 da Constituição de 88, ele assegura a compensação financeira aos municípios, aos estados e à União, mas não diz como fazer a compensação. No Código de Águas[55], está previsto que o pagamento depende da legislação de cada lugar. Fica difícil construir uma política cooperativa se cada local adotar uma estratégia diferente.

O excesso de autonomia cria um sistema competitivo que tende a destruir os mais pobres. A Política Nacional de Recursos Hídricos criou uma estrutura em que a bacia hidrográfica tornou-se a unidade territorial para a implementação de políticas e deu a cada comitê de bacia autonomia para criar regras de gestão, determinar se haverá cobrança e inclusive atribuir valores. É mais um poder num país onde a maior parte dos estados não consegue pagar suas próprias contas e depende de ajuda federal. A Constituição de 1988 procurou abordar os fatores principais como garantir a todos o direito à água, a proibir a poluição e determinar que haja a recuperação, com multa para o poluidor, que haja compensação financeira etc. Porém, o excesso de autonomia dos entes federados acaba resultando na existência de regras diferentes em cada local.

Dentro deste contexto, fica fácil compreender a dificuldade em fazer coincidir os interesses locais com os estaduais e, finalmente, os nacionais. Na verdade, nunca haverá coincidência. Isto porque, o local está preocupado com o problema local, o

[55] Criado pelo Decreto Federal 24.643, de 10/07/1934.

estadual, com os benefícios que podem advir dos investimentos em seu estado. O "nacional", dentro deste contexto, fica perdido. Para que possamos fazer funcionar um federalismo cooperativo, dentro dos moldes já citados, é preciso que o interesse do todo seja maior do que o das partes. O que se propõe é uma reorganização dos poderes utilizando algumas idéias de dois modelos federativos: o alemão e o americano. São elas:

a) do alemão emprestamos a idéia de subsidiariedade – os mais ricos ajudam os mais pobres. A esfera nacional é responsável por tributar a água e pela distribuição dos recursos;
b) do americano, a idéia do *formula grant* – um fundo que seria usado para as ações de recuperação das bacias e outras medidas necessárias. O valor de contribuição de cada ente federado estaria baseado numa equação (que levaria em conta população de cada lugar, renda por habitante etc.). E a idéia do *project grant*, onde cada estado compete pelo dinheiro do Fundo apresentando projetos para sua região.

Nenhum dos dois modelos pode ser acusado de ditatorial ou centralizador. Ambos são sistemas federativos. A redução da autonomia dos entes federados não significa a negação do federalismo. Há possibilidade de cada estado criar suas regras, desde que, claramente não interfiram no andamento da política nacional. É assim que funciona o poderoso sistema americano. As regras do Congresso não podem ser descumpridas pelos estados. E estes, caso queiram, podem recorrer à Suprema Corte. Para nós seria o Supremo Tribunal Federal.

Para explicar melhor como funcionaria este "rearranjo" é preciso analisar, antes, alguns aspectos institucionais. Dentro das atribuições da ANA, por exemplo, cabe ressaltar alguns dados, no Capítulo II, sobre Competências:

IX - implementar, em articulação com os comitês de bacia hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

X - arrecadar, despender e aplicar o que lhe for próprio e distribuir, para aplicação, as receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei no 9.433, de 1997;

Portanto, a ANA – que tem a função primeira de coordenar e fiscalizar as ações da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) – poderia assumir um papel mais amplo na proposição de regras gerais a serem assumidas por todas as bacias. Para tanto, seria necessário - como dito anteriormente - restringir o poder que existe hoje nos comitês de bacias hidrográficas. Eles deixariam de criar regras particulares de cobrança e de valores, passando esta função para a ANA e, portanto, para o Conselho Nacional (com toda a sua estrutura de representação preservada). O mesmo aconteceria com os estados e municípios. Uma vez que eles já participam das discussões no âmbito dos comitês, eles teriam sua representação no mesmo fórum.

Os comitês permanecem como locais de discussões para o levantamento de problemas e a proposição de alternativas. Eles também permanecem responsáveis por verificar se as ações estão sendo implementadas. A ANA determinará uma regra geral para todo o país. Todos deverão pagar pelo uso da água e, da mesma maneira, independentemente da bacia ou do comitê a que pertença o corpo d'água. Ela tem esse poder, já que foi criada para fiscalizar a implementação da Política Nacional. É o artigo IX mencionado há pouco. Os comitês existentes hoje apresentariam ao Conselho Nacional os pontos que consideram fundamentais para a cobrança, respeitando a Constituição. São regras gerais de usos tributáveis – podendo ser aproveitados os já existentes e em execução nas bacias paulistas. Com isso, eliminaríamos os conflitos interbacias gerados pela diferença de regras. Uma bacia cobra, outra não. Os estados que ainda não têm comitês precisariam organizar grupos e poderiam assim participar das reuniões até que cada bacia estivesse representada na forma de comitês e os comitês mandam representantes para participarem das

discussões no Conselho Nacional. A diferença estaria na pauta de discussão. Eles iriam à reunião com propostas de projetos para as bacias e concorreriam aos recursos do Fundo.

Há um ponto importante a ser trabalhado: como este sistema poderia garantir que a competição fosse justa? E ainda: como se daria a cooperação? A independência propiciada pelo sistema federativo - criado para promover e assegurar condições para o desenvolvimento de uma sociedade democrática e participativa -, poderá às vezes contribuir para agravar as desigualdades, pois os estados mais ricos tendem a atrair mais investimentos e se tornarem cada vez mais ricos. Os mais pobres, por sua vez, ficam dependentes de políticas públicas federais para sobreviver. Este é um processo em curso e que promove uma crise no sistema federativo. Esta crise está intimamente ligada à repartição político-territorial do poder nacional. Conforme escreveu Costa:

"A partir de 1988, (este complexo arranjo de repartição político-territorial do poder nacional) reduziu a importância da União, revalorizou os papéis dos estados e introduziu a singular autonomia dos municípios, ao torná-los entes da federação (...). Em outros termos, estamos diante de um movimento de diferenciação interna de largo espectro, cujos vetores que o impulsionam são de natureza multidirecional e, em grande medida, estão relacionados aos usos divergentes, competitivos e conflituosos dos lugares e das suas potencialidades intrínsecas (recursos naturais, posição na rede de fluxos, infra-estrutura e outras), bem como às migrações dos capitais produtivos (principalmente industriais) nas escalas intra-metropolitanas, intermunicipais, interestaduais e inter-regionais. (...) Com o indiscutível fortalecimento dos estados e municípios nos últimos quinze anos, decresce consideravelmente o poder da União enquanto o indutor e o coordenador exclusivo das estratégias e políticas de alcance nacional. E isto não apenas por faltar-lhe os recursos materiais e financeiros que dispunha no passado e que lhe foram subtraídos no processo constituinte e pela crônica crise fiscal, mas especialmente, porque nas atuais circunstâncias o governo central carece de "reservas de poder" e de legitimidade política para auto-atribuir esse papel, fator

que constitui, diga-se de passagem, um dos aspectos agudos da chamada "crise federativa" atual"[56].

Justamente porque vivemos uma crise federativa é que se torna necessário criar mecanismos que permitam que uma política nacional seja implementada. Para tanto, é necessário centralizar algumas decisões, uniformizar regras e distribuir benefícios. Por isso se propõe que o sistema de cobrança pelo uso da água tenha regras uniformes, respeite as diferenças dos entes federados e seja proporcional. É necessário o estabelecimento de um fórum de discussão e de decisão nacional que permita a cooperação. Sugerimos a adaptação à realidade brasileira do *formula grant* americano. A ANA tem competência para isto. O artigo X permite à Agência:

"Arrecadar, despender e aplicar o que lhe for próprio e distribuir para aplicação as receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (...)[57]".

Dentro da visão alternativa de gestão, o trabalho propõe que o recurso arrecadado seja destinado a um fundo setorial específico. Não há necessidade de criar novos fundos, poderia ser usado o CT-HIDRO, que já existe e que conta com a participação da ANA e da Secretaria de Recursos Hídricos. O fundo faria a gestão do recurso e seria responsável pela sua distribuição e controle financeiro. Prestaria contas ao Conselho Nacional. Caberia a este aprovar os projetos elaborados pelos comitês e deliberar o destino dos recursos. A estrutura do Sistema Nacional permaneceria a mesma. Os comitês apresentam a proposta das necessidades para cada região hidrográfica e o Conselho Nacional levaria estas propostas ao Fundo. Os Estados Unidos (embora com um PIB mais de dez vezes superior ao nosso) também adotam uma forma parecida de gestão dos seus Fundos. Conforme descrito no capítulo 2.0, há um tipo de redistribuição dos recursos com base em projetos, o

---

[56] COSTA, W.M.da. Ordenamento do Território: concepção e prática. *In* **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Ministério da Integração Nacional, Brasília, 2005.
[57] CONSTITUIÇÃO FEDERAL. https://www.planalto.gov.br/ (Acesso em 13.05.06)

project grant. Nele, cada estado concorre, compete pelo dinheiro, com base na exposição de projetos.

Desta forma, o recurso ficaria "carimbado", com destino certo e que não poderia ser realocado pelo Estado ou pelos comitês de bacias. O fundo financeiro acabaria sendo único. Todos arrecadariam, mas os recursos não seriam investidos, necessariamente, no local onde fossem arrecadados. Isto não significa que as regiões mais ricas, que arrecadaria mais, precisariam subsidiar as mais pobres. Não haveria subsídio, haveria parceria. O dinheiro seria investido onde fosse mais necessário e isto poderia acontecer, por exemplo, em regiões mais ricas, que, por conta do grau de desenvolvimento em que se encontram, vivem situações críticas do ponto de vista ambiental, ou em regiões pobres, carentes de investimentos. Ao promover o desenvolvimento das partes, o conjunto todo seria beneficiado. Por fim, para que este modelo seja o mais democrático possível, é preciso que as partes interessadas possam recorrer caso se sintam injustiçadas pela decisão tomada pelo Conselho Nacional. Estas decisões poderiam ser contestadas na Justiça. Uma vez que as decisões envolvem a esfera nacional, o fórum de decisão seria o Supremo Tribunal Federal.

Portanto, dentro deste princípio, os órgãos gestores e as agências de bacias continuariam com boa parte de suas funções. A diferença é que a decisão final sobre o destino dos recursos ficaria por conta do Comitê Gestor do Fundo setorial CT-HIDRO. Esta medida poderiaá ajudar a minimizar as diferenças regionais, já que os comitês das regiões mais carentes de aplicação poderiam apresentar projetos e concorrer, juntamente com as outras, para a utilização desses recursos. Esta medida é fundamental, já que a cobrança pelo uso depende não apenas da economia local, mas também da situação social dos habitantes. Portanto, são duas as equações: a) uniformização das regras para todo o país; b) pagamento proporcional com distribuição de recursos de forma solidária.

Ainda resta uma questão a ser respondida: qual o índice a ser adotado para a proporcionalidade das cobranças? O índice deve ser resultado de um trabalho de pesquisa e de muita discussão por parte dos comitês de bacias, da sociedade civil, e

dos poderes municipal, estadual e federal – e também de Universidades e Centros de Economia Aplicada. Caberia ao Comitê Gestor do Fundo o estabelecimento deste índice e à ANA a fiscalização da sua aplicação com vistas a proporcionar a equidade nacional.

O modelo proposto só seria viável na possibilidade de uma alteração constitucional. Não sendo possível esta alteração, o desafio que se coloca é o de implementar uma política nacional de recursos hídricos num país com esta multiplicidade de poderes. Uma política que confira aos entes federados a autonomia que eles têm direito e que, ao mesmo tempo, seja cooperativa e estimule o desenvolvimento e a independência financeira dos estados pobres em relação ao conjunto nacional.

6 Considerações Finais

Adotar regras gerais é retirar os limites que atrapalham uma gestão nacional. Estamos interpretando o espaço nacional soberano como algo contínuo, que não termina numa divisa, tal como a água, que escorre de uma encosta a outra, sem se preocupar sob qual legislação está. Ao implementarmos uma política de proporcionalidade estamos respeitando as diferenças regionais. Quando propomos o Conselho Nacional para decidir onde investir os recursos, estamos saindo do local e entendendo o país como um todo, onde diminuir as desigualdades faz o conjunto todo crescer.

Ao adotarmos uma fórmula para a tributação em todo o país, estamos colaborando para reduzir as disputas políticas municipais e estaduais, que ficam dependendo de recursos que beneficiam uns e prejudicam outros. Assim, não importa se o rio é municipal, estadual ou federal, se a legislação de cada estado é diferente. Todos respeitam as mesmas regras, com as mesmas sanções. Na uniformização das regras, os conflitos originários dos interesses políticos de cada estado são reduzidos. A adoção de bacias hidrográficas como unidades políticas próprias promove uma leitura compartimentada do território, delimitada pelas condições naturais do terreno e não pelas relações humanas e econômicas que juntas formam um estado nacional. Comitês de bacias são úteis para propiciar um conjunto de ações compartilhadas entre eles, tais como verificar o manejo ambiental da bacia e alertar as autoridades públicas sobre o descumprimento dos princípios, mas eles têm-se demonstrado inadequados para gerir a política de recursos hídricos.

Portanto, o que o presente trabalho propõe é um rearranjo das atribuições das partes componentes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos a fim de permitir que o país caminhe junto, que as regiões se aproximem, que o federalismo seja exercido de forma mais cooperativa e sem assistencialismo. A cobrança pelo uso da água não é mais uma taxação ou tarifa dentro de um universo de impostos a que nós brasileiros parecemos estar fadados. A preservação do meio ambiente não depende apenas de boas intenções, ela necessita de ações que envolvam recursos.

O poder público não tem como subsidiar estas ações sem fazer uso de taxações. Se o recurso advindo da tributação for investido corretamente para permitir a mitigação de impactos ambientais, a despoluição de rios, a melhoria na qualidade do ar, a recuperação das florestas e o desenvolvimento social da região, então o crescimento econômico do país virá. Trabalhar com rios despoluídos é mais barato do que tratar primeiro a água para depois fazer uso dela. O mesmo raciocínio vale para a cooperação. Os municípios que pagarão mais terão benefícios, em longo prazo, com a aplicação de recursos em outras áreas. O crescimento sustentável depende de uma visão nacional, em que há espaço para a coexistência da cooperação e da competição saudável.

O Brasil possui legislação ambiental adequada e sofisticada sobre meio ambiente. Trata-se, portanto, de adotar de fato um modelo de federalismo cooperativo, mediante o qual os entes federados possam desenvolver-se exercendo sua autonomia, mas que, no caso das questões ambientais nacionais, e particularmente no caso dos recursos hídricos, sejam instados de algum modo a promover um pacto político mais abrangente que seja capaz de incluir, em suas políticas, projetos e modelos de gestão os interesses gerais do desenvolvimento do país. Deste modo, os resultados tenderão a beneficiar todo o conjunto, isto é, os entes subnacionais (estados e municípios), as regiões, as bacias hidrográficas e o país como um todo.

7 Bibliografia

AVELAR, L. O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades. IN: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Série Debates n22, Vol I.

BARTH, F.T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. In: REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. 2ª edição.p.563-597.

BECKER, B.K. Crescimento Econômico, Valorização do Patrimônio Natural e Inclusão Social: Por um novo padrão de uso do território. In **O Estado da Nação**. IPEA, Rio de Janeiro, 2005.

CALASANS, J.T. et al. A Política Nacional de Recursos Hídricos: uma avaliação crítica. In: **7º Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 2003. Anais. São Paulo, 2003. p. 590.

CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: AFFONSO,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org) **A Federação em Perspectiva**. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p.81

CASTRO, I.E. O problema da escala. IN: CASTRO, I.E. et al (Org) **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p 125.

COSTA, F. J. L. DA. Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil: Áreas de cooperação com o Banco Mundial . In: **Série Águas do Brasil**. Vol.1. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003.p66.

COSTA, W.M. **Geografia política e geopolítica**: Discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Hucitec, 1992. p.25.

COSTA, W.M. Ordenamento do Território: concepção e prática. *In* **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Ministério da Integração Nacional, Brasília, 2005.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. IN: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Série Debates n22, VolI.p.212.

FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R.B.A. et al. (Org). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.23-24.

LANNA, A.E.L. Hidroeconomia. In REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. 2.ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. p 531-562.

MACHADO, J.A.C.; SOUZA, R.C.R. Problemática do Uso Local e global da água da AmazôniaIN: ARAGON, L.E.; CLUSENER-GODT, M. (Org) **Problemática do Uso Local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, UNESCO, 2003. 504p.

MEYER, R.M.P. et al. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 290p.

MONTESQUIEU, C.L.S. **Do espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

POMPEU, C. T. Águas Doces no Direito Brasileiro. In: REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil**: Capital Ecológico, Uso e Conservação. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. 2ª edição. p. 599 - 633.

PORTO, M. Recursos Hídricos e Saneamento na Região Metropolitana de São Paulo: Um Desafio do Tamanho da Cidade. In: **Série Água Brasil**. Vol.3. Banco Mundial. 1ª edição – Brasília – 2003. 84 p.

RAMOS, D.T. **O federalismo assimétrico**. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2000.

REBOUÇAS, A. Água Doce no Mundo. In REBOUÇAS, A.C. et al. (Org.) **Águas Doces No Brasil:** Capital Ecológico, Uso e Conservação. São Paulo: Escrituras Editora, 2002. 2ª edição.

TORRECILLAS, D.R. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 207 p.

WESTPHAL, J. W. Federalism in the United States: Nation Centered Power. The Structure of American Federalism. In: AFFONSO,R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org) **A Federação em Perspectiva.** Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.p 47.

Meio eletrônico

UNEP. United Nations Environment Promgramme. GEO: Global Enviromental Outlook. UNEP, 2002. Disponível em: http://www.wwiuma.org.br/geo_mundial_arquivos/cap2_%20aguadoce.pdf. (Acesso em 02.05.2006).

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Home Page. Disponível em: www.mma.gov.br/port/srh/sistema/index.html. (Acesso em 20.04.2006)

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Home Page. Disponível em: www.ana.gov.br. (Acesso em 20.04.2006)

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Home Page. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ (Acesso em 13.05.06)

Sites Pesquisados

www.ana.gov.br
www.sabesp.com.br
www.mma.gov.br
www.onu-brasil.org.br
www.rededasaguas.org.br
www.wwiuma.org.br/index.html
www.worldwatercouncil.org
www.planalto.gov.br

ANEXO I

Lei 9.984, de 17 de julho de 2000

LEI Nº 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000
(D.O.U. - 18/07/2000)

(Com as alterações dadas pelas MPs 2.049-21 de 28.7.2000 – DOU 30.7.2000 (Edição Extra); - 2.049-22 de 28.8.2000 – DOU 29.8.2000 – RET 30.8.2000; - 2.049-23, de 27.9.2000 – DOU 28.9.2000; - 2.049-24, de 26.10.2000 – DOU 27.10.2000; - 2.049-25, de 23.11.2000 – DOU 24.11.2000 – REP 25.11.2000; - 2.049-26 de 21.12.2000 – DOU 22.12.2000; - 2.123-27 de 27.12.2000 – DOU 28.12.2000; - 2.123-28 de 26.1.2001 – DOU 27.1.2001; - 2.123-29 de 23.2.2001 – DOU 26.2.2001; - 2.123-30 de 27.3.2001 – DOU 28.3.2001; - 2.143-31 de 2.4.2001 – DOU 3.4.2001; - 2.143-32 de 2.5.2001 – DOU 3.5.2001; - 2.143-33 de 31.5.2001 – DOU 1.6.2001; - 2.143-34 de 28.7.2001 – DOU 29.6.2001; - 2.143-35 de 27.7.2001 – DOU 28.7.2001; - 2.143-36 de 24/08/2001 – DOU 27/08/2001; - 2.216-37 de 31/08/2001 – DOU 01/09/2001 (Edição Extra) –RET 24.9.2001; MP 155/2003, convertida na Lei nº 10.871, de 20.5.2004)

Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade
federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de
coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos
Hídricos, e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DOS OBJETIVOS

Art 1º Esta Lei cria a Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de
implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecendo regras para a sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.

CAPÍTULO II
DA CRIAÇÃO, NATUREZA JURÍDICA E COMPETÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA

Art 2º Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos promover a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

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:

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

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

III - (VETADO)

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

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

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

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

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

IX - arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997.

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

XI - promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e

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

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

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

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

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

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

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

XVIII - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação. (Acrescentado pelo art. 21 da MP 2.049-21 de 28/07/2000 – DOU 30/07/2000 (Edição Extra); e reedições; - art. 21 da MP 2.123-27 de 27/12/2000 – DOU 28/12/2000 e reedições; - art. 21 da MP 2.143-31 de 02/04/2001 – DOU 03/04/2001 e reedição; - art. 13 da MP 2.143-33 de 31/05/2001 – DOU 01/06/2001 e reedições; - art.13 da MP 2.216-37 de 31/08/2001 – DOU 01/09/2001 (Edição Extra).

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

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

§ 3º Para os fins do disposto no inciso XII deste artigo, a definição de condições de operação de reservatórios de

aproveitamentos hidrelétricos será efetuada em articulação com o Operador nacional do Sistema Elétrico - ONS.

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

§ 5º (VETADO)

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

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

Art 5º Nas outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, serão respeitados os seguintes limites de prazos, contados da data de publicação dos respectivos atos administrativos de autorização:

I - até dois anos, para início da implantação do empreendimento objeto da outorga;

II - até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado;

III - até trinta e cinco anos, para vigência da outorga de direito de uso.

§ 1º Os prazos de vigência das outorgas de direito de uso de recursos hídricos serão fixados em função da natureza e do porte do empreendimento, levando-se em consideração, quando for o caso, o período de retorno do investimento.

§ 2º Os prazos a que se referem o incisos I e II poderão ser ampliados, quando o porte e a importância social e econômica do empreendimento o justificar, ouvido o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

§ 3º O prazo de que trata o inciso III poderá ser prorrogado, pela ANA, respeitando-se as prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos.

§ 4º As outorgas de direito de uso de recursos hídricos para concessionárias e autorizadas de serviços públicos e de geração de energia hidrelétrica vigorarão por prazos coincidentes com os dos correspondentes contratos de concessão ou ato administrativo de autorização.

Art 6º A ANA poderá emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para os usos requeridos, observado o disposto no art. 13 da Lei nº 9.433, de 1997.

§ 1º A outorga preventiva não confere direito de uso de recursos hídricos e se destina a reservar a vazão passível de outorga, possibilitando, aos investidores, o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos.

§ 2º O prazo de validade da outorga preventiva será fixado levando-se em conta a complexidade do planejamento do empreendimento, limitando-se ao máximo de três anos, findo o qual será considerado o disposto nos incisos I e II do art. 5º.

Art 7º Para licitar a concessão ou autorizar o uso de potencial de energia hidráulica em corpo de água de domínio da União, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL deverá promover, junto à ANA, a prévia obtenção de declaração de reserva de disponibilidade hídrica.

§ 1º Quando o potencial hidráulico localizar-se em corpo de água de domínio dos Estados ou do Distrito Federal, a declaração de reserva de disponibilidade hídrica será obtida em articulação com a respectiva entidade gestora de recursos hídricos.

§ 2º A declaração de reserva de disponibilidade hídrica será transformada automaticamente, pelo respectivo poder outorgante, em outorga de direito de uso de recursos hídricos à instituição ou empresa que receber da ANEEL a concessão ou a autorização de uso do potencial de energia hidráulica.

§ 3º A declaração de reserva de disponibilidade hídrica obedecerá ao disposto no art. 13 da Lei nº 9.433, de 1997, e será fornecida em prazos a serem regulamentados por decreto do Presidente da República.

Art 8º A ANA dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como aos atos administrativos que deles resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região.

CAPÍTULO III
DA ESTRUTURA ORGÂNICA DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA

Art 9º A ANA será dirigida por uma Diretoria Colegiada, composta por cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma única recondução consecutiva, e contará com uma Procuradoria.

§ 1º O Diretor-Presidente da ANA será escolhido pelo Presidente da República entre os membros da Diretoria Colegiada, e investido na função por quatro anos ou pelo prazo que restar de seu mandato.

§ 2º Em caso de vaga no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no *caput* , que o exercerá pelo prazo remanescente.

Art 10. A exoneração imotivada de dirigentes da ANA só poderá ocorrer nos quatros meses iniciais dos respectivos mandatos.

§ 1º Após o prazo a que se refere o *caput* , os dirigentes da ANA somente perderão o mandato em decorrência de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de decisão definitiva em processo administrativo disciplinar.

§ 2º Sem prejuízo do que prevêem as legislações penal e relativa à punição de atos de improbidade administrativa no serviço público, será causa da perda do mandato a inobservância, por qualquer um dos dirigentes da ANA, dos deveres e proibições inerentes ao cargo que ocupa.

§ 3º Para os fins do disposto no § 2º, cabe ao Ministro de Estado do Meio Ambiente instaurar o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.

Art 11. Aos dirigentes da ANA é vedado o exercício de qualquer outra atividade
profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária.

§ 1º É vedado aos dirigentes da ANA, conforme dispuser o seu regimento interno, ter interesse direto ou indireto em empresa relacionada com o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 2º A vedação de que trata o *caput* não se aplica aos casos de atividades profissionais decorrentes de vínculos contratuais mantidos com entidades públicas ou privadas de ensino e pesquisa.

Art 12. Compete à Diretoria Colegiada:

I - exercer a administração da ANA;

II - editar normas sobre matérias de competência da ANA;

III - aprovar o regimento interno da ANA, a organização, a estrutura e o âmbito decisório de cada diretoria;

IV - cumprir e fazer cumprir as normas relativas ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

V - examinar e decidir sobre pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União;

VI - elaborar e divulgar relatórios sobre as atividades da ANA;

VII - encaminhar os demonstrativos contábeis da ANA aos órgãos competentes;

VII - decidir pela venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do patrimônio da
ANA; e

IX - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de componentes da
Diretoria da ANA.

§ 1º A Diretoria deliberará por maioria simples de votos, e se reunirá com a presença de, pelo menos, três diretores, entre eles o Diretor-Presidente ou seu substituto legal.

§ 2º As decisões relacionadas com as competências institucionais da ANA, previstas no art. 3º, serão tomadas de forma colegiada.

Art 13. Compete ao Diretor-Presidente:

I - exercer a representação legal da ANA;

II - presidir as reuniões da Diretoria Colegiada;

III - cumprir e fazer cumprir as decisões da Diretoria Colegiada;

IV - decidir ad referendum da Diretoria Colegiada as questões de urgência;

V - decidir, em caso de empate, nas deliberações da Diretoria Colegiada;

VI - nomear e exonerar servidores, provendo os cargos em comissão e as funções de confiança;

VII - admitir, requisitar e demitir servidores, preenchendo os empregos públicos;

VIII - encaminhar ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos os relatórios elaborados pela Diretoria Colegiada e demais assuntos de competência daquele Conselho;

IX - assinar contratos e convênios e ordenar despesas; e

X - exercer o poder disciplinar, nos termos da legislação em vigor.

Art 14. Compete à Procuradoria da ANA, que se vincula à Advocacia-Geral da União para fins de orientação normativa e supervisão técnica:

I - representar judicialmente a ANA, com prerrogativas processuais de Fazenda Pública;
II - representar judicialmente os ocupantes de cargos e de funções de direção, inclusive após a cessação do respectivo exercício, com referência a atos praticados em decorrência de suas atribuições legais ou institucionais, adotando, inclusive, as medidas judiciais cabíveis, em nome e em defesa dos representados;

III - apurar a liquidez e certeza de créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades da ANA, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; e

IV - executar as atividades de consultoria e de assessoramento jurídicos.

Art 15. (VETADO)

CAPÍTULO IV
DOS SERVIDORES DA ANA

Art 16. A ANA constituirá, no prazo de trinta e seis meses a contar da data de publicação desta Lei, o seu quadro próprio de pessoal, por meio da realização de concurso público de provas, ou de provas e títulos, ou da redistribuição de servidores de órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica ou fundacional.

§ 1º (Revogado pelo art. 36 da MP nº 155, de 23.12.2003 – DOU 24.12.2003 (Edição Extra) RET 7.1.2004, convertida na Lei nº 10.871, de 20.5.2004, art. 37)
§ 2º (Revogado pelo art. 36 da MP nº 155, de 23.12.2003 – DOU 24.12.2003 (Edição Extra) RET 7.1.2004, convertida a na Lei nº 10.871, de 20.5.2004, art. 37)
Art. 17. (Revogado pelo art. 24 da MP 2.049-23 de 27/09/2000 – DOU 28/09/2000 ereedições; - art. 30 da MP 2.123-27 de 27/12/2000 – DOU 28/12/2000 e reedições; - art.32 da MP 2.143-31 de 02/04/2001 – DOU 03/04/2001 e reedições; - art. 33 da MP 2.216-37 de 31/08/2001 – DOU 01/09/2001 (Edição Extra) RET 24.9.2001)

Art. 18. (Revogado pelo art. 24 da MP 2.049-23 de 27/09/2000 – DOU 28/09/2000 e reedições; - art. 30 da MP 2.123-27 de 27/12/2000 – DOU 28/12/2000 e reedições; - art.32 da MP 2.143-31 de 02/04/2001 – DOU 03/04/2001 e reedições; - art. 33 da MP 2.216-37 de 31/08/2001 – DOU 01/09/2001 (Edição Extra) RET 24.9.2001)

Art. 18-A. Ficam criados, para exercício exclusivo na ANA:

I - cinco Cargos Comissionados de Direção - CD, sendo: um CD I e quatro CD II;

II - cinqüenta e dois Cargos de Gerência Executiva - CGE, sendo: cinco CGE I,
treze CGE

II, trinta e três CGE III e um CGE IV;
III - doze Cargos Comissionados de Assessoria - CA, sendo: quatro CA I; quatro CA II e quatro CA III;

IV - onze Cargos Comissionados de Assistência - CAS I;

V - vinte e sete Cargos Comissionados Técnicos - CCT V.

Parágrafo único. Aplicam-se aos cargos de que trata este artigo as disposições da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. (Acrescentado pelo art. 21 da MP 2.049-23 de 27/09/2000 – DOU 28/09/2000 e reedições; - art.21 da MP 2.123-27 de 27/12/2000 – DOU 28/12/2000; art. 21 da MP 2.143-31 de 02/04/2001 – DOU 03/04/2001 e reedição; - art. 13 da MP 2.143-33 de 31/05/2001 – DOU 01/06/2001 e reedições; - art. 13 da MP 2.216-37 de 31/08/2001 – DOU 01/09/2001 (Edição Extra) RET 24.9.2001)

CAPÍTULO V
DO PATRIMÔNIO E DAS RECEITAS

Art 19. Constituem patrimônio da ANA os bens e direitos de sua propriedade, os que lhe forem conferidos ou que venha a adquirir ou incorporar.

Art 20. Constituem receitas da ANA:

I - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos especiais, créditos adicionais e transferências e repasses que lhe forem conferidos;

II - os recursos decorrentes da cobrança pelo uso de água de corpos hídricos de domínio da União, respeitando-se as forma e os limites de aplicação previstos no art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997;

III - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com
entidades, organismos ou empresas nacionais ou internacionais;

IV - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

V - o produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, de emolumentos administrativos e de taxas de inscrições em concursos;

VI - retribuição por serviço de quaisquer natureza prestados a terceiros;

VII - o produto resultante da arrecadação de multas aplicadas em decorrência de ações de fiscalização de que tratam os arts. 49 e 50 da Lei nº 9.433, de 1997;

VIII - os valores apurados com a venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade;
IX - o produto da alienação de bens, objetos e instrumentos utilizados para a prática de infrações, assim como do patrimônio dos infratores, a apreendidos em decorrência do exercício do poder de polícia e incorporados ao patrimônio da autarquia, nos termos de decisão judicial; e

X - os recursos decorrentes da cobrança de emolumentos administrativos.

Art 21. As receitas provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União serão mantidas à disposição da ANA, na Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.

§ 1º A ANA manterá registros que permitam correlacionar as receitas com as bacias hidrográficas em que foram geradas, com o objetivo de cumprir o estabelecido no art. 22 da lei nº 9.433, de 1997.

§ 2º As disponibilidades de que trata o *caput* deste artigo poderão ser mantidas em aplicações financeiras, na forma regulamentada pelo Ministério da Fazenda.

§ 3º (VETADO)

§ 4º As prioridades de aplicação de recursos a que se refere o caput do art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997, serão definidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os respectivos comitês de bacia hidrográfica.

CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art 22. Na primeira gestão da ANA, um diretor terá mandato de três anos, dois diretores terão mandatos de quatro anos e dois diretores terão mandatos de cinco anos para implementar o sistema de mandatos não coincidentes.

Art 23. Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - transferir para a ANA o acervo técnico e patrimonial, direitos e receitas do Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos, necessários ao funcionamento da autarquia;

II - remanejar, transferir ou utilizar os saldos orçamentários do Ministério do Meio
Ambiente para atender às despesas de estruturação e manutenção da ANA, utilizando, como recursos, as dotações orçamentárias destinadas às atividades fins e

administrativas, observados os mesmos subprojetos, subatividades e grupos de despesas previstos na Lei Orçamentária em vigor.

Art 24. A Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e a Advocacia Geral da União prestarão à ANA, no âmbito de suas competências, a assistência jurídica necessária, até que seja provido o cargo de Procurador da autarquia.

Art 25. O Poder Executivo implementará a descentralização das atividades de operação e manutenção de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União, excetuada a infraestrutura componente do Sistema Interligado Brasileiro, operado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS.

Parágrafo único. Caberá à ANA a coordenação e a supervisão do processo de descentralização de que trata este artigo.

Art 26. O Poder Executivo, no prazo de noventa dias, contado a partir da data de publicação desta Lei, por meio de decreto do Presidente da República, estabelecerá a estrutura regimental da ANA, determinando sua instalação.

Parágrafo único. O decreto a que se refere o *caput* estabelecerá regras de caráter transitório, para vigorarem na fase de implementação das atividades da ANA, por prazo não inferior a doze e nem superior a vinte quatro meses, regulando a emissão temporária, pela ANELL, das declarações de reserva de disponibilidade hídrica de que trata o art. 7º.

Art 27. A ANA promoverá a realização de concurso público para preenchimento das vagas existentes no seu quadro de pessoal.

Art 28. O art. 17 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 17. A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, será de seis inteiros e setenta e cinco centésimos por cento sobre o valor da energia elétrica produzida, a ser paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham área invalidas por água dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União." (NR)

"§ 1º Da compensação financeira de que trata o *caput* " (AC)

"I - seis por cento do valor da energia produzida serão distribuídos entre os Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, com a redação dada por esta Lei;" (AC)

"II - setenta e cinco centésimos por cento do valor da energia produzida serão destinados ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do disposto nesta Lei." (AC)

"§ 2º A parcela a que se refere o inciso II do § 1º constitui pagamento pelo uso de recursos hídricos e será aplicada nos termos do art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997." (AC)

Art 29. O art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, com a redação dada pela Lei nº 9.433, de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º A distribuição mensal da compensação financeira de que trata o inciso I do § 1º do art. 17 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, com a redação alterada por esta Lei, será feita da seguinte forma:" (NR)

"I - quarenta e cinco por cento aos Estados;"

"II - quarenta e cinco por cento aos Municípios;"

"III - quatro inteiros e quatro décimos por cento ao Ministério do meio Ambiente;" (NR)

"IV - três inteiros e seis décimos por cento ao Ministério de Minas e Energia;" (NR)

"V - dois por cento ao Ministério da Ciência e Tecnologia."

§ 1º Na distribuição da compensação financeira, o Distrito Federal receberá o montante correspondente às parcelas de Estado e de Municípios."

"§ 2º Nas usinas hidrelétricas beneficiadas por reservatórios de montante, o acréscimo de energia por eles propiciado será considerado como geração associada a este reservatórios regularizadores, competindo à ANEEL efetuar a avaliação correspondente para determinar a proporção da compensação financeira devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios afetados por esse reservatórios." (NR)

"§ 3º A Usina de Itaipu distribuirá mensalmente, respeitados os percentuais definidos no *caput* deste artigo, sem prejuízo das parcelas devidas aos órgãos da administração direta da União, aos Estados e aos Municípios por ela diretamente afetados, oitenta e cinco por cento dos

royalties devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, previstos no Anexo C , item III do Tratado de Itaipu, assinado em 26 de março de 1973, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, bem como nos documentos interpretativos subseqüentes, e quinze por cento aos Estados e Municípios afetados por reservatórios a montante da Usina de Itaipu, que contribuem para o incremento de energia nela produzida." (NR)

"§ 4º A cota destinada ao Ministério do Meio Ambiente será empregada na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional." (NR)

"§ 5º Revogado."

Art 30. O art. 33 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:"

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

"I - Conselho Nacional de Recursos Hídricos;"

"I - A. - a Agência Nacional de Águas;"(AC)

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

"III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;"

"IV - os órgão dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recurso hídricos;" (NR)

"V - as Agências de Água."

Art 31. O inciso IX do art. 35 da Lei nº 9.433, de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 35
.....
....."
" IX - acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e
determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;" (NR)
".....
....."

Art 32. O art. 46 da Lei nº 9.433, de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:"

"I - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos;"

"II - revogado;"

"III - instruir os expedientes provenientes do Conselho Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;"

"IV - revogado;"

"V - elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos."

Art 33. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 17 de julho de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA MACIEL
Edward Joaquim Amadeo Swaelen
Marcus Vinicius Pratini de Moraes
Rodolpho Tourinho Neto
Martus Tavares
José Sarney Filho

ANEXO II

Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997

LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997
(D.O.U. de 9.1.1997)

Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de
Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I
DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I

DOS FUNDAMENTOS

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.

CAPÍTULO II
DOS OBJETIVOS

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:
I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

CAPÍTULO III
DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:
I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.
Art. 4º A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

CAPÍTULO IV
DOS INSTRUMENTOS

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:
I - os Planos de Recursos Hídricos;
II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
V - a compensação a municípios;
VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

SEÇÃO I
DOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 6º Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.
Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:
I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;
II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;
III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;
VI - (VETADO)

VII - (VETADO)
VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;
IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.
Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

SEÇÃO II
DO ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES, SEGUNDO OS USOS PREPONDERANTES DA ÁGUA

Art. 9º O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos
preponderantes da água, visa a:
I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;
II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.
Art. 10. As classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental.

SEÇÃO III
DA OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.
Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:
I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
II - extração de água de aqüífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;
III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos,
tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;
V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.
§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:
I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.
§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do

disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.
Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.
Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.
Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.
§ 1º O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.
§ 2º (VETADO)
Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:
I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;
II - ausência de uso por três anos consecutivos;
III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;
IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;
V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;
VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.
Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.
Art. 17. (VETADO)
Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

SEÇÃO IV
DA COBRANÇA DO 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.
Parágrafo único. (VETADO)
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 toxidade 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.
§ 3º (VETADO)
Art. 23. (VETADO)

SEÇÃO V
DA COMPENSAÇÃO A MUNICÍPIOS
Art. 24. (VETADO)

SEÇÃO VI
DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS
Art. 25. O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta,
tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.
Parágrafo único. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.
Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:
I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;
II - coordenação unificada do sistema;
III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade.
Art. 27. São objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos:
I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;
II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional;
III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

CAPÍTULO V
DO RATEIO DE CUSTOS DAS OBRAS DE USO MÚLTIPLO, DE INTERESSE COMUM OU COLETIVO

Art. 28. (VETADO)

CAPÍTULO VI
DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:
I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;
III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional;
IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.
Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União.
Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:
I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;
II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;
III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;
IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.
Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

TÍTULO II
DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I
DOS OBJETIVOS E DA COMPOSIÇÃO

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:
I - coordenar a gestão integrada das águas;
II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.
Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:
I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;
IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
V - as Agências de Água.
"Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"I-A. – a Agência Nacional de Águas;" (AC) (Incluído pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;" (NR) (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"V – as Agências de Água." (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)

CAPÍTULO II
DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 34. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por:
I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos;
II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;
IV - representantes das organizações civis de recursos hídricos.
Parágrafo único. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos:
I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;
II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;
IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;
VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;
VIII - (VETADO)
IX - acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
"IX – acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; " (NR) (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.
Art. 36. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será gerido por:
I - um Presidente, que será o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
II - um Secretário Executivo, que será o titular do órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

CAPÍTULO III
DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

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.
Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.
Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:
I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da

obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
VII - (VETADO)
VIII - (VETADO)
IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.
Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.
Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:
I - da União;
II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;
III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;
IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;
V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.
§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.
§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.
§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:
I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;
II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.
§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.
Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros.

CAPÍTULO IV
DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA

Art. 41. As Agências de Água exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.
Art. 42. As Agências de Água terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.
Parágrafo único. A criação das Agências de Água será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou

pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.
Art. 43. A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:
I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.
Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação:
I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;
II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;
III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;
VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;
VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;
X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;
XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:
a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;
b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

CAPÍTULO V
DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 45. A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos será exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.
Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

I - prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
II - coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e encaminhá-lo à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
III - instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
IV - coordenar o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos;
V - elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
"Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"I – prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos;" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"II – revogado;" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"III – instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"IV – revogado;" (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)
"V – elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos." (Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000)

CAPÍTULO VI
DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:
I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;
IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;
V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.
Art. 48. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas.

TÍTULO III

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;
II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;
III - (VETADO)
IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;
V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;
VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;
VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;
VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.
Art. 50. Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:
I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;
II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R$ 100,00 (cem reais) a R$ 10.000,00 (dez mil reais);
III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;
IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.
§ 1º Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de
abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.
§ 2º No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos arts. 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.
§ 3º Da aplicação das sanções previstas neste título caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento.

§ 4º Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

TÍTULO IV
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 51. Os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas mencionados no art. 47 poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos.

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. (Redação dada pela Lei nº 10.881, de 2004)

Art. 52. Enquanto não estiver aprovado e regulamentado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a utilização dos potenciais hidráulicos para fins de geração de energia elétrica continuará subordinada à disciplina da legislação setorial específica.

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.

Art. 54. O art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º

.....

.....

III - quatro inteiros e quatro décimos por cento à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

IV - três inteiros e seis décimos por cento ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, do Ministério de Minas e Energia;

V - dois por cento ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

.....

§ 4º A cota destinada à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal será empregada na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional.

§ 5º A cota destinada ao DNAEE será empregada na operação e expansão de sua rede hidrometeorológica, no estudo dos recursos hídricos e em serviços relacionados ao aproveitamento da energia hidráulica."

Parágrafo único. Os novos percentuais definidos no *caput* deste artigo entrarão em vigor no prazo de cento e oitenta dias contados a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 55. O Poder Executivo Federal regulamentará esta Lei no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.
Art. 56. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 57. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 8 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Gustavo Krause

ANEXO III

Constituição Federal de 1988

(trechos selecionados)

Constituição
Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

TÍTULO I
Dos Princípios Fundamentais

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

I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.

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

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;
II - prevalência dos direitos humanos;
III - autodeterminação dos povos;
IV - não-intervenção;
V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;
VII - solução pacífica dos conflitos;
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

TÍTULO II
(Não selecionado)

TÍTULO III
Da Organização do Estado

CAPÍTULO I
DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

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

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.
§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.
§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;
II - recusar fé aos documentos públicos;
III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

CAPÍTULO II
DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

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

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.
§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.
§ 2º - A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;
a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)
b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos,

por meio de fundo próprio;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:
a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;
c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
II - desapropriação;
III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
V - serviço postal;
VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
VIII - comércio exterior e interestadual;
IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
XI - trânsito e transporte;
XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
XIV - populações indígenas;
XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
XX - sistemas de consórcios e sorteios;
XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
XXIII - seguridade social;
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
XXV - registros públicos;
XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998)
XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará 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.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
II - orçamento;
III - juntas comerciais;
IV - custas dos serviços forenses;
V - produção e consumo;
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
IX - educação, cultura, ensino e desporto;
X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
XI - procedimentos em matéria processual;
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
XV - proteção à infância e à juventude;
XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.
§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

CAPÍTULO III
DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.
§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)
§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

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

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.
Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.
§ 1º - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.
§ 2º - A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subseqüente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. arts. 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I.
§ 2.º A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subseqüente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. arts. 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I , na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, 1992)
§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
§ 3º - Compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.
§ 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Demais Títulos
(não selecionados)