

OUTORGA E COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARANAÍBA | GRANT AND CHARGE FOR THE USE OF WATER RESOURCES AS MANAGEMENT INSTRUMENTS OF PARANAIBA RIVER BASIN

AMANDA LOPES RODRIGUES
LILIANE VIEIRA MARTINS LEAL

RESUMO | Nas últimas décadas, as discussões referentes aos recursos hídricos ganharam destaque no âmbito internacional e nacional, em virtude da necessidade de se repensar sobre a disponibilidade e qualidade das águas. O marco regulatório materializa-se na Lei nº 9.433/1997, que estabelece os instrumentos de gestão dos recursos hídricos, como a outorga e a cobrança pelo uso da água. Considerando a importância desses instrumentos, propõe-se uma análise da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba. Prioriza-se a abordagem metodológica da pesquisa qualitativa e exploratória com análise dos dados descritiva. Utilizam-se como técnicas de pesquisa, a bibliográfica e a documental com coleta e análise de dados primários em notas técnicas e informativas disponibilizadas pela Agência Nacional de Águas. Constata-se que os instrumentos de gestão promovem o uso racional/sustentável dos recursos hídricos conforme diretrizes da legislação. Contudo, infere-se que o pagamento pelo uso da água poderá refletir no consumidor final, considerando a lógica do sistema capitalista.

PALAVRAS-CHAVE | Recursos hídricos. Instrumentos de gestão. Bacia do Rio Paranaíba.

ABSTRACT | In the last decades, the discussions related to water resources have achieved international and national notability, due to need to reanalyze availability and quality of water. The regulatory framework is defined by Law n. 9.433/1997, in which establishes water resources management instruments, such as granting and charging for water use. Considering the output of these instruments, this study presents an analysis of the Paranaiba River Basin. The article focuses on a methodological approach of qualitative and exploratory research with descriptive data analysis. It is used bibliographical and documental research techniques and information provided by the National Water Agency of Brazil. It is shown that the management instruments promote rational and sustainable use of water resources in accordance with the provisions in the normative framework. Nevertheless, it is inferred that charging for water uses can reflect in the finalist consumer, considering the capitalist system logic.

KEYWORDS | Water resources. Instruments for water management. Paranaiba River basin.

1. INTRODUÇÃO

O crescente desenvolvimento da sociedade proporcionou sérios impactos quanto ao consumo, disponibilidade e qualidade das águas. O Brasil perpassou por importantes transformações demográficas e econômicas, especialmente, pelo processo de industrialização e urbanização, que incentivaram um grande aumento da pressão sobre os recursos naturais, em particular, a água. Observa-se que as atividades, direcionadas ao crescimento econômico e populacional, possuem interesses incompatíveis com a conservação dos mananciais existentes.

Os efluentes domésticos e industriais, a agricultura, a destinação inadequada dos resíduos sólidos constituíram grandes problemas que implicavam na deterioração da qualidade e quantidade da água. Com o intuito de minimizar os impactos gerados nos recursos hídricos, adotaram-se medidas regulamentares para incentivar o uso racional/sustentável das águas, tais como controlar o lançamento de efluentes, o licenciamento de atividades poluidoras, definição de critérios para lançamento, ocupação do solo para proteção de mananciais, estudos de impacto ambiental, entre outras. No entanto, essas medidas perpassaram um processo de discussões em um contexto direcionado à criação de instrumentos de gestão dos recursos hídricos.

Especificamente, no Brasil, a matéria ganha impulso a partir do processo de redemocratização do país a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna prevê a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e estabelece os critérios para a outorga de direitos de uso da água, ambos de competência da União. Em consonância com essa norma constitucional, instituiu-se, no ano de 1997, a Lei nº 9.433, que define a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento

de Recursos Hídricos (Singreh). Dessa forma, os estados da federação e o Distrito Federal aprovaram leis para instituir seus respectivos sistemas de gestão dos recursos hídricos.

A outorga e cobrança pela utilização das águas são importantes instrumentos de gestão para induzir o usuário a uma utilização mais racional e sustentável do recurso natural. O sistema de outorga objetiva manter a qualidade e o efetivo direito de acesso às águas, enquanto a cobrança pelo uso dos recursos hídricos visa indicar que o recurso é escasso, atribuindo valor à água, como forma de racionalizar o consumo.

Nesse ínterim, a pesquisa objetiva uma análise sobre o gerenciamento dos recursos hídricos na Bacia do Rio Paranaíba, notadamente, a outorga e cobrança pelo uso da água. O recorte espacial de estudo justifica-se pelo fato de ser a segunda maior unidade da Região Hidrográfica do Paraná, ocupando grande parte do estado de Goiás e outros estados da federação. Ressalta-se que a cobrança pelo uso da água foi recentemente implantada na bacia hidrográfica de estudo.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o estudo pautou-se nos pressupostos da pesquisa qualitativa e exploratória. As técnicas de pesquisa priorizaram a bibliográfica e a documental. Para tanto, realizaram-se o exame e a avaliação de materiais técnicos e jurídicos, tais como, base normativa legal, relatórios, notas técnicas e informativas e Plano de Recursos Hídricos e do Enquadramento dos Corpos Hídricos Superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, disponibilizados pela Agência Nacional de Águas (ANA). O levantamento de dados e informações nos referidos documentos ocorreu de forma assistemática, com vistas aos esclarecimentos em relação às práticas de gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica de estudo. A análise dos dados secundários e primários consubstancia-se, primordialmente, na forma descritiva.

2. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS RECURSOS HÍDRICOS

Durante milênios, a água foi considerada um recurso natural inesgotável de qualidade adequada para o consumo e o desenvolvimento das atividades do homem. O meio ambiente, em um mundo, até então, essencialmente rural, possuía recursos naturais suficientes para atender as demandas das sociedades, apresentando uma capacidade superior de assimilação em relação à poluição produzida. Porém, com o desenvolvimento social, especialmente, a partir da industrialização, ocorreram transformações substanciais na ocupação dos espaços, por meio da implantação de indústrias e do processo de urbanização das cidades (CAMPOS, 2001).

O crescimento econômico e populacional, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, contribuiu para que vários países identificassem problemas relacionados à industrialização e urbanização na qualidade dos seus rios. Esse fato ocorreu porque os efluentes industriais e domésticos, lançados nos cursos d'água, geravam problemas na ordem dos custos de tratamento e na diminuição da disponibilidade da água, além de conflitos entre os usuários e até mesmo entre países. Citam-se outros fatores como a ocupação desordenada do solo e a expansão da agricultura que estimularam a deterioração da qualidade dos rios (CAMPOS, 2001).

Portanto, é certo e incontroverso que o modo de produção das sociedades contemporâneas, notadamente, dos países em desenvolvimento, culmina em efeitos deletérios ao meio ambiente e, sobretudo, ao homem. A centralização e concentração de atividades industriais, o uso indiscriminado dos recursos naturais, somados à ausência de políticas públicas ambientais direcionadas à apropriação dos recursos hídricos contribuem significativamente para a ocorrência de grandes desequilíbrios ambientais, com notórios prejuízos à sociedade e ao bem comum.

Especificamente, a situação de escassez da água trata-se de um tema frequentemente debatido nas diversas áreas do conhecimento e em diversos setores, inclusive pela Organização das Nações Unidas (ONU). Recentemente, no mês de março de 2018, a instituição realizou um evento com a finalidade de discutir a crescente escassez da água no mundo. Nessa oportunidade, reuniram-se 11 chefes de Estados e um assessor designado pela ONU e pelo Banco Mundial e, como resultado dos debates, elaborou-se um relatório e uma carta aberta intitulada “Faça cada gota contar: uma agenda de ação pela água”. O documento contemplou diversos apontamentos e concluiu que 40% da população mundial encontra-se afetada pela falta de água, e 2 bilhões de pessoas consomem água imprópria para o consumo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Malgrado a indiscutível importância dos recursos hídricos para o desenvolvimento social e econômico, faz-se necessária a instituição de políticas ambientais para preservar e controlar os recursos naturais, tais como o solo, o ar, a fauna, a flora e, sobretudo, a água, por meio de um planejamento e da gestão integrada.

No Brasil, a Lei nº 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, representou um grande avanço em termos legislativos, ao estabelecer diretrizes para um desenvolvimento socioeconômico fundado na sustentabilidade ambiental (BRASIL, 1981).

Na esteira dos mecanismos e recomendações em nível mundial com relação à escassez, à deterioração e ao uso inadequado da água, realizou-se, no ano de 1977, na Argentina, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre a água. Nesse momento, o tema que permeou as discussões constituiu no uso eficiente e o seu múltiplo aproveitamento em diversos segmentos econômicos (CAMPOS, 2001).

Em complemento às discussões iniciadas, no ano de 1992,

em Dublin, na Irlanda, realizou-se a Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente. Como resultado das reflexões, os especialistas presentes no evento concluíram que o uso indiscriminado, a escassez e a poluição dos cursos d'água representavam potencial ameaça para o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental. Os efeitos constatados foram imensuráveis, principalmente, na saúde pública, na produção de alimentos, na industrialização e nos ecossistemas, caso não fossem tomadas medidas urgentes direcionadas ao melhor aproveitamento do solo e um gerenciamento mais eficiente aplicado aos recursos naturais naquele período e nos subsequentes (CAMPOS, 2001).

Ainda, sob o ponto de vista internacional acerca do tema, realizou-se, no mesmo ano, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, denominada de Eco 92. Ressalta-se que muitas das recomendações e propostas apresentadas em conferências anteriores foram consolidadas e aperfeiçoadas nesse evento. Como aspecto fundamental da Conferência, os participantes propuseram ações necessárias para o redirecionamento dos recursos hídricos, com vistas a um desenvolvimento sustentável, sendo elas: a universalização das redes de esgoto, gestão participativa e valor econômico da água (RAMOS, 2007).

No contexto da sustentabilidade, a Agenda 21, um dos principais documentos elaborados na Eco 92, estabeleceu uma pauta a ser executada pelos países signatários em longo prazo, propondo objetivos, metas, planos e operação da execução para cada tema abordado na Conferência. Além disso, foram firmados vários acordos e tratados internacionais, visando o equilíbrio sustentável entre o consumo, a população e a capacidade de suporte do planeta, com destaque para o tratado das alterações climáticas e da proteção da biodiversidade (CAMPOS, 2001).

Nessa perspectiva, é possível observar que, no Brasil,

nas últimas décadas, o debate sobre uma política ambiental e de controle da qualidade e quantidade da água ganhou ênfase, especialmente, no que se refere aos sistemas de outorga e cobrança pelo uso da água, objeto de análise desse trabalho.

2.1. Principais codificações dos recursos hídricos: breve panorama histórico do século XX

Segundo Costa, Vizeu e Guarido Filho (2016), somente no período de 1920 a 1930, quando Getúlio Vargas retorna ao poder, é que a discussão sobre o Código de Águas ingressou na pauta governamental. Esse fato ocorreu, notadamente, em função da crescente urbanização e para atender às demandas sociais e econômicas da época.

O presidente em questão inaugurou um sistema marcadamente intervencionista, burocratizando as concessões e autorizações para a utilização dos recursos hídricos. Essas foram as características marcantes do Código de Águas, conforme aponta Silvestre (2008, p. 2 apud COSTA; VIZEU; GUARIDO FILHO, 2016).

Um fato importante desse marco regulatório é que ele considerou a água como condicionante essencial para o projeto de desenvolvimento econômico e social do país. Além disso, observa-se que a codificação inovou quanto às questões relacionadas à política pública das águas, ao estabelecer instrumentos governamentais para intervenção no gerenciamento dos recursos hídricos, objetivando assegurar a qualidade e a salubridade.

O Código de Águas foi a primeira legislação brasileira que caracterizou a água como um bem dotado de valor econômico para a coletividade e, sendo assim, era necessária uma maior intervenção do Estado, com vistas a sua regulamentação.

Apesar das contribuições do Código de Águas, não

obteve o êxito esperado, mesmo considerando o significativo lapso temporal de 30 anos para sua edição desde o momento que foi apresentado. Um dos motivos que ensejaram a sua ineficácia foi, especialmente, a não regulamentação do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos e, por isso, não limitava o domínio das águas no âmbito da União e dos estados, admitindo o domínio dos municípios e, até mesmo, o domínio privado, conforme determinadas situações (COSTA; VIZEU; GUARIDO FILHO, 2016).

No ano de 1937, o Governo Vargas instituiu um novo regime ditatorial, contribuindo para ascender o sistema intervencionista. Assim, na Constituição de 1937 visualizava-se os mesmos preceitos da Carta anterior em relação ao sistema de recursos hídricos, contudo, inovou quanto à autorização para uso das águas, estabelecendo que era de competência privativa da União, conforme previsão do art. 16, inciso XIV, da Magna Carta (COSTA; VIZEU; GUARIDO FILHO, 2016).

Na década de 1970, o setor hídrico configurou um novo cenário, tendo em vista o redirecionamento do processo de industrialização, impulsionado pelo Governo. Porém, a Constituição de 1967 não estabeleceu sobre os sistemas dos recursos hídricos, mantendo a concepção do período colonial de que a água era um recurso natural infinito (COSTA; VIZEU; GUARIDO FILHO, 2016). Nesse sentido, criou-se o Departamento Nacional de Águas e Energias (DNAE), cuja principal finalidade consistia na fiscalização e administração dos recursos hídricos.

Na perspectiva da evolução do campo organizacional das águas, o final da década de 1980 foi marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição Cidadã representou um novo marco institucional, incorporando princípios e mecanismos de gerenciamento dos recursos hídricos no país, inclusive, praticados em outros países. A principal inovação da Carta reside na determinação da competência da União para

instituir o Singreh, assim como para definir os critérios de outorga do direito de uso da água, conforme prevê o art. 21, inciso XIX, regulamentado pela Lei nº 9.433/1997 (BRASIL, 1988, 1997).

2.2. A legislação brasileira sobre recursos hídricos: bases conceituais sobre o sistema de gestão

2.2.1. O recurso natural água na Constituição Federal

Com a principal finalidade de controlar a utilização dos recursos hídricos, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as águas são propriedades públicas de domínio da União (art. 20, III) e dos estados (art. 26, I) (BRASIL, 1988). Ademais, concedeu autonomia aos municípios para, simplesmente, proteger os recursos hídricos, sem, no entanto, atribuir a gestão deles. Conforme aponta o art. 30, inciso VIII, da Constituição: “Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

Com efeito, da supremacia normativa constitucional, detecta-se como consectário que as águas que não são de domínio da União pertencerão aos Estados, tornando, assim, o poder público gestor dos recursos hídricos. Salienta-se que, quanto ao domínio das águas, ainda que se considere pública a sua titularidade, trata-se de um bem de uso comum do povo, portanto, inalienável.

2.2.2. A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997)

Um longo debate foi instituído no início da década de 1990 em torno do gerenciamento dos recursos hídricos. A partir

das reflexões institucionais, finalmente, foi promulgada no ano de 1997, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Singreh.

A Lei nº 9.433/97 estabeleceu que a água é um direito de uso das atuais e vindouras gerações, devendo-se, por isso, garantir e preservar sua qualidade e quantidade. Para tanto, a legislação prevê um conjunto de instrumentos institucionais, jurídicos e administrativos que, além de enfatizar a participação social na gestão dos recursos hídricos, por meio dos Comitês de Bacia e Agências de Água, descentralizando as ações de planejamento e gestão, permite que a administração das águas ocorra de forma democrática, com a participação da sociedade e dos usuários. Os instrumentos de gestão estão previstos no art. 5º e seus incisos da referida Lei (BRASIL, 1997).

Um dos mecanismos de gerenciamento mais importante é o regime de outorga de direitos para o uso dos recursos hídricos. O objetivo desse instrumento consiste no controle quantitativo e qualitativo da água, além do exercício efetivo dos direitos para o acesso aos recursos hídricos (art. 11, da Lei nº 9.433/97) (BRASIL, 1997).

Outra importante inovação que o texto legal traz é a instituição da cobrança pelo uso da água bruta, entretanto, não a regulamentou. A cobrança pelo uso da água indica que o bem é escasso e que para garantir seu uso e preservação é necessário atribuir um valor de mercado com o intuito de diminuir o consumo dos usuários.

Os recursos arrecadados devem dar suporte financeiro ao sistema de gestão de recursos hídricos, bem como às ações definidas pelos planos de bacia hidrográfica e devem ser aplicados prioritariamente na bacia onde foram gerados, contribuindo para a preservação ambiental da região, conforme dispõe os arts. 19 e 22, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997).

2.2.3. A Agência Nacional das Águas (Lei nº 9.984/2000) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Decreto nº 4.613/2003)

A criação da Agência Nacional de Águas (ANA) ocorreu com a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que representou mais um passo importante no sentido de implantar, nos termos da Lei nº 9.433/97, o Singreh, inclusive a cobrança pelo uso da água, regulamentando alguns aspectos da gestão relativos à outorga. O Singreh é composto por um conjunto de órgãos e colegiados que visam implementar a Política Nacional das Águas. Dentre eles, destacam-se: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos do poder público, em que a competência se relaciona com o gerenciamento dos recursos hídricos; e as Agências de Águas, conforme disposição do art. 33, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997).

Com efeito, compete destacar os objetivos do Singreh: administrar o gerenciamento integrado dos recursos hídricos; solucionar no âmbito administrativo os conflitos relacionados com os recursos hídricos; efetivar e estruturar a Política Nacional de Recursos Hídricos; regulamentar e supervisionar o uso, a preservação e a recuperação dos mananciais; e, por fim, incentivar a cobrança pelo uso da água (art. 32, da Lei nº 9.433/97) (BRASIL, 1997).

Conforme dispõe o Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos caracteriza-se, primordialmente, por ser um órgão de natureza consultiva, deliberativa e intervencionista, integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2003). Ressalte-se que o referido Decreto regulamenta esse órgão em consonância com a Lei nº 9.433/97 que estabelece as diretrizes para sua

criação, composição e atribuições sob a égide dos princípios da administração pública (BRASIL, 1997).

2.2.4. O Comitê das Bacias Hidrográficas e Agência de Águas

O Comitê de Bacia Hidrográfica foi regulado pela Lei nº 9.433/97. Trata-se de um órgão responsável pela gestão das bacias hidrográficas, ou pelas sub-bacias de determinada localidade. Apresenta como atribuição, no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e dos Conselhos estaduais, incentivar o debate acerca da água, articular a atuação das entidades intervenientes, aprovar o Plano de Recursos Hídricos e arbitrar, na esfera administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, estabelecer instrumentos, sugerir valores para a cobrança pelo uso da água, entre outras previstas no art. 38 e seus incisos, da Lei nº 9.433/1997 (BRASIL, 1997). Além disso, representam o modelo de gestão mais democrático, a partir de uma integração participativa, cuja composição funda-se na tríade: usuários, governo e sociedade civil.

Por outra via, as Agências de Águas exercem a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos comitês de bacia (art. 41, da Lei nº 9.433/97) (BRASIL, 1997). A área de atuação das Agências será a mesma de um ou mais comitês de bacia hidrográfica, e sua criação deve ser autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos conselhos estaduais de recursos hídricos, por meio de solicitação de um ou mais comitês de bacia (art. 42, parágrafo único, da Lei nº 9.433/97) (BRASIL, 1997).

3. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS: OUTORGA E COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA

3.1. Considerações sobre as circunstâncias para a outorga do direito de uso das águas

Inicialmente, apresenta-se a definição de outorga segundo Houaiss e Villar (2001, p. 2093), trata-se da “[...] declaração por meio de escritura pública”, ou ainda, “[...] concessão de lei ou ordenamento dada por alguém que detém poder, e que, para legitimá-lo, limita-se até onde for conveniente [...]”. Portanto, conclui-se que a outorga dos recursos hídricos é a declaração do poder público em que autoriza o outorgado utilizar diretamente os recursos hídricos.

Como já mencionado, o instrumento jurídico outorga, segundo a Lei nº 9.433/97, visa garantir o controle quantitativo e qualitativo do uso dos recursos hídricos, assegurando o efetivo exercício do direito de acesso à água. A competência para gerenciar os recursos hídricos e definir os critérios de outorga é do poder público, compreendendo a União ou os Estados que concedem o direito de acesso às águas para aqueles que se enquadram nos dispositivos legais. Ademais, compete ao poder público fiscalizar a utilização das águas, por se tratar de bem de uso comum do povo.

Analisando detidamente o disposto no art. 12, da Lei nº 9.433/97, constata-se que o processo de outorga é indispensável para os casos em que a demanda de utilização dos recursos hídricos é grande (BRASIL, 1997). Dessa forma, o poder público empenha-se em não restringir o acesso à água, mas sim, garantir uma qualidade e quantidade necessária que assegure o bem-estar das gerações presentes e futuras.

Para a outorga dos recursos hídricos, alguns requisitos devem ser preenchidos e observados, como: prazo de vigência

da outorga¹, declaração de reserva de disponibilidade hídrica para uso do potencial de energia, estudo prévio do impacto ambiental, reservas hídricas e possíveis alterações que a outorga poderá sofrer (BRASIL, 1997).

3.2. Cobrança pelo uso da água

A cobrança pelo uso da água trata-se de um instrumento de gestão dos recursos hídricos, com vistas a garantir uma qualidade e quantidade de recursos hídricos às presentes e futuras gerações. Os recursos arrecadados visam dar suporte financeiro às bacias hidrográficas e promover a preservação ambiental da região. A fundamentação para a cobrança reside em dois princípios econômicos, sendo eles: Princípio do Poluidor-Pagador (PPP) e Princípio do Usuário-Pagador (PUP).

Segundo Beltrão (2009), o PPP surgiu pela primeira vez na Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1972, com o objetivo de impor ao poluidor a obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente, impondo medidas de recuperação ambiental para minimizar os efeitos da poluição. O autor, ainda, argumenta, que o PUP consiste na cobrança de um valor econômico pela utilização de um recurso natural. Assim, enquanto o PPP tem natureza reparatória e punitiva, o PUP possui uma natureza

1 A outorga poderá ser preventiva ou definitiva. A primeira encontra-se prevista no art. 6º, da Lei nº 9.984/00, enquanto que o art. 5º, da mesma codificação, prevê prazos e critérios para a outorga definitiva dos recursos hídricos de domínio da União. O prazo pode variar de até dois anos para o início da implantação do empreendimento e até seis anos para sua conclusão, por fim, estabelece que o prazo máximo da outorga será de até 35 anos para a vigência da outorga, o que dependerá da natureza do empreendimento e o tempo de retorno do investimento (BRASIL, 2000). Logo, a concessão do direito de uso não é permanente, entretanto, poderá ser renovada, desde que a atividade exercida atenda as diretrizes estabelecidas no plano da bacia hidrográfica.

meramente remuneratória pela outorga do direito de uso de um bem ambiental. Diferentemente do PPP, no PUP não há infração ou ilicitude.

3.2.1. Aspectos gerais da cobrança pelo uso da água

O art. 19 da Lei nº 9.433/97 estabelece que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos objetiva reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor (BRASIL, 1997). Um dos principais intuítos dessa medida é incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

A Lei nº 9.433/97 ao fixar os valores a serem cobrados pela utilização dos recursos hídricos determina que:

Art. 21. Na fixação dos valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos devem ser observados, dentre outros:

I - nas derivações, captações e extrações de água, o volume retirado e seu regime de variação;

II - nos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente. (BRASIL, 1997).

Em relação aos valores cobrados pela utilização dos recursos hídricos, ficarão à disposição da ANA na Conta Única do Tesouro Nacional para que sejam destinados às respectivas programações (art. 21, da Lei nº 9.984/2000) (BRASIL, 2000).

Por conseguinte, o art. 22, da Lei nº 9.433/97, estabelece as prioridades da arrecadação dos recursos hídricos, elencando no inciso I o financiamento de estudos, programas, projetos

e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997). Portanto, preferencialmente, os recursos financeiros serão destinados às diretrizes estabelecidas no Plano de Recursos Hídricos, devendo qualquer destinação diversa ao estabelecido ser inserida previamente, caso contrário, será entendido como ilegalidade. O inciso II, do mesmo artigo, estabelece que o pagamento de despesas será destinado à implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Singreh (BRASIL, 1997).

Diante das considerações acerca dos aspectos legislativos, órgãos competentes para fiscalizar e regulamentar os recursos hídricos, apresenta-se na próxima seção uma análise do gerenciamento dos recursos hídricos na Bacia do Rio Paranaíba.

4. ANÁLISE DO GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA BACIA DO RIO PARANAÍBA

Objetiva-se uma análise dos aspectos jurídicos que envolvem a bacia hidrográfica do Rio Paranaíba, notadamente, no que se refere à outorga e cobrança pelo uso da água. Para tanto, analisa-se o Plano de Recursos Hídricos e Enquadramento dos Corpos Hídricos Superficiais da referida bacia e documentos informativos disponibilizados pela ANA, via e-mail, sobre a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Informa-se que a análise documental foi subsidiada em Notas Técnicas, Informativos e Comunicações Internas, enviados na data de 5 de junho de 2018.

A escolha do estudo pela bacia hidrográfica do Rio Paranaíba justifica-se pelo fato de ser a segunda maior unidade da Região Hidrográfica do Paraná, posicionada na região central do Brasil, ocupando cerca de 63,3% do estado de Goiás. Além desse estado, a bacia ainda ocupa parte dos estados do Mato Grosso do Sul (3,4%), Minas Gerais (31,7%) e Distrito Federal (1,6%), envolvendo no total 197 municípios e o Distrito Federal (ANA, 2015).

4.1. Origem, desenvolvimento e aspectos gerais do comitê da bacia hidrográfica do Rio Paranaíba

A bacia do Rio Paranaíba compreende cerca de 2,6% do território nacional e destaca-se por ocupar 25,4% da área que envolve a Região Hidrográfica do Paraná, apresentando uma área de drenagem que corresponde a 222,6 mil Km². Por compreender os estados de Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul (região central do Brasil) a torna uma importante região estratégica, pois a sua localização permite uma ligação entre a região Centro-Oeste e Sudeste do país. Essas regiões apresentam uma zona agrícola em franca expansão, principalmente, na produção de grãos, e um excelente trecho navegável e expressivo parque de geração hidroelétrica (ANA, 2015).

Segundo o Plano dos Recursos Hídricos da Bacia (PRH) do Rio Paranaíba, o seu Comitê teve a origem no fim da década de 1990. Por meio de uma mobilização da sociedade, foram realizadas diversas reuniões nos municípios polos, para discussão acerca dos problemas enfrentados pela bacia e, sobremaneira, elaborar um plano de gerenciamento. Como conseqüência dessas reuniões, no dia 23 de agosto de 1997, na cidade de Goiatuba/GO foi criado o Comitê Provisório da Bacia do Rio Paranaíba (Cobaripa) (ANA, 2015).

Nesse sentido, o Programa de Mobilização foi executado diretamente pelo estado do Mato Grosso do Sul, em dezembro de 2006, o qual contou com o apoio técnico e institucional da ANA. Entretanto, a instalação do CBH Paranaíba ocorreu somente em junho de 2008, após a realização de diversos encontros regionais para a indicação dos representantes do poder público federal e estadual e eleições dos membros diretores para o Comitê. A primeira reunião ordinária ocorreu em 11 de junho de 2008, na capital do estado de Goiás (ANA, 2015).

Frisa-se, porque relevante, que os Comitês de Bacias Hidrográficas têm como atribuição a gestão das águas, possuindo natureza consultiva, normativa e deliberativa, integrando o Singreh, além de estar vinculado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Portanto, o CBH Paranaíba assume essas características, sendo regulamentado pela Lei nº 9.433/97, pelo Decreto Presidencial, de 16 de julho de 2002 e pela Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CBH PARANAÍBA, 2013).

Insta salientar que a bacia hidrográfica do Rio Paranaíba foi dividida em seu plano de recursos hídricos em unidades de gestão hídrica, compreendendo o CBH Paranaíba (comitê interestadual), quatro comitês que atuam no estado de Goiás, três em Minas Gerais e um comitê no Distrito Federal (ANA, 2016).

4.1.1. Demandas de uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paranaíba

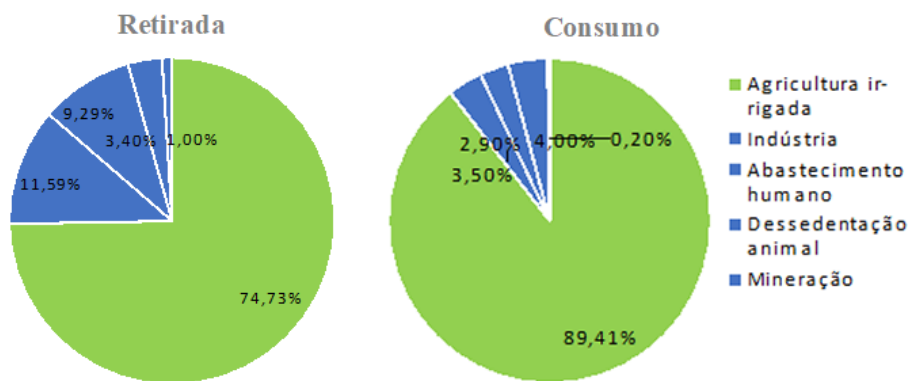
Entender a configuração dos setores que demandam a utilização direta da bacia do Rio Paranaíba tem grande importância para a compreensão das diretrizes estabelecidas no plano de gerenciamento dos recursos hídricos e o sistema de cobrança pela utilização deste bem. Conforme diagnóstico apresentado no PRH da CBH do Rio Paranaíba, as atividades que são desenvolvidas demandam uma quantidade de água considerável.

O diagnóstico refere-se ao ano de 2010, em que apresenta informações levantadas sobre as estimativas de demanda por água. Dentre as atividades que mais demandam o uso da água na bacia, destaca-se a agricultura irrigada. As vazões de retirada pela agricultura corresponderam a 74,8 % (água captada dos corpos hídricos), enquanto que o seu efetivo consumo foi de 89,5%, ou seja, nem toda água captada possui uma taxa de

retorno conforme o uso (ANA, 2015).

A agricultura irrigada possui um consumo acentuado em decorrência de períodos críticos que a atividade pode sofrer, principalmente, porque o estado de Goiás apresenta clima classificado como Tropical de Savana, com estações bem definidas, sendo o inverno seco e o verão chuvoso (CASTRO et al. 2007, p. 17). Portanto, a irrigação é prática constante no período de secas, o que demanda uma maior captação de água com uma taxa de retorno baixa, correspondendo a 20% (ANA, 2015, p. 78).

Figura 1 - Composição relativa das demandas setoriais por água: vazões de retirada e de consumo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da ANA (2015).

Outros meios de utilização dos recursos hídricos e de grande importância no CBH do Rio Paranaíba, são: a indústria, mineração, dessedentação animal e o abastecimento humano.

Diante dos dados apresentados, nota-se que as outorgas dos corpos hídricos do CBH do Rio Paranaíba estão sendo destinadas às atividades que impactam substancialmente os

recursos hídricos. Segundo Bacci e Pataca (2008), a crise hídrica está embasada em vários aspectos, delineados no aumento da pobreza, falta de saneamento básico, na derrubada de matas, na expansão da agropecuária, na urbanização, na industrialização, na ocupação de áreas e mananciais e má gestão dos recursos hídricos.

Observa-se, portanto, que as demandas de retirada e consumo na bacia do Rio Paranaíba compreendem tais atividades que são responsáveis pela escassez dos recursos hídricos. Nesse ínterim, destaca-se que os mecanismos criados pelo PRH da bacia do Rio Paranaíba e a cobrança pela utilização das águas são de suma importância para amenizar os impactos ambientais, especialmente, quanto aos recursos hídricos, causados ao ecossistema da região Centro-Oeste e Sudeste do país.

4.1.2. Diretrizes para o gerenciamento dos recursos hídricos na bacia do Rio Paranaíba

A Política Nacional dos Recursos Hídricos estabeleceu mecanismos públicos que visam orientar a gestão das águas na bacia do Rio Paranaíba. A elaboração do PRH consubstancia-se em um desses instrumentos estratégicos que objetiva orientar a implantação de sistemas de gestão, sendo eles: a outorga e a cobrança pelo direito de uso da água, o enquadramento dos corpos de água em classes, o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos e a fiscalização da utilização das águas.

O PRH Rio Paranaíba, ao dispor sobre o enquadramento dos corpos de águas em classes, pondera acerca da qualidade das águas, das cargas poluidoras, juntamente com os custos para a redução da poluição, estabelecendo metas de qualidade para garantir os principais usos. Esse fato ocorre, principalmente, porque o referido Plano identificou que um dos principais problemas da bacia consiste no comprometimento da qualidade

da água (ANA, 2015).

Para a efetivação do enquadramento dos corpos hídricos, criou-se o programa de enquadramento dos corpos d'água que objetiva apresentar planos de investimentos, metas e prazos de execução como forma de subsídio à implementação ou adequação dos instrumentos de gestão, além de apresentar ações educativas e de gestão aos representantes envolvidos. Tudo isso para fomentar a qualidade das águas (ANA, 2015).

O programa supracitado contemplou quatro metas, classificadas em intermediárias e finais, articuladas com os períodos do programa de investimento do PRH Paranaíba. Atribuiu-se a denominação de M1 (2014-2018), M2 (2019-2023), M3 (2024-2028) - para as intermediárias - e MF (2029-2033) - para as finais. Dentre os principais objetivos, destacam-se: a elaboração do Plano de Saneamento Básico; realização de estudos de concepção e projetos básicos para estarem aptos a financiamentos; e a continuidade das obras iniciadas nos períodos anteriores (ANA, 2015).

Em relação ao Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, ressalta-se que foi instituído pela Lei nº 9.433/97 e trata-se de um sistema que visa coletar, tratar, armazenar e recuperar informações sobre a gestão dos recursos hídricos, como também cadastrar todos aqueles que possuem outorga, monitoramento hidrológico, entre outros, em consonância com o PRH. Os princípios básicos e objetivos específicos desse Sistema encontram-se previstos nos arts. 26 e 27, da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997).

Quanto à fiscalização dos recursos hídricos, apesar de não ser um instrumento de gestão previsto na Lei nº 9.433/97, é considerada como primordial para regulamentar a outorga de direitos de uso da água. Por meio da fiscalização, é possível avaliar, também, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e regularizar a situação de novos usuários. Além disso, a

sua execução propicia o controle quantitativo e qualitativo da utilização dos recursos hídricos.

Por fim, frisa-se que a verificação do uso, vazões de retirada e de consumo, lançamento de efluentes que causam poluição, taxas de retorno da água, outorga para o lançamento de efluentes, enquadramento dos corpos de água, o Sistema de Informações e a fiscalização são essenciais para uma melhor gestão da bacia do Rio Paranaíba, além de ampliar o rol dos usuários regularizados. Os instrumentos de gerenciamento contribuirão para assegurar uma qualidade e quantidade dos recursos hídricos e, sobretudo, a sustentabilidade ambiental.

4.1.3. Análise da outorga pelo uso da água na bacia hidrográfica do Rio Paranaíba

No contexto de conflitos existentes entre atividades que demandam o uso intensivo das águas, a outorga trata-se de um importante instrumento de gestão para orientar e solucionar os conflitos na bacia e, assim, evitar que novas divergências ocorram.

O PRH do Rio Paranaíba possui treze diretrizes para a concessão da outorga da água. Dada a importância desses mecanismos para o estudo em questão, apresenta-se uma análise de cada estratégia adotada para a outorga pelo uso da água na bacia do Rio Paranaíba.

A primeira diretriz consiste em estabelecer os critérios no momento de conceder a utilização direta das águas. Especificamente, refere-se aos volumes de entrega de água para as atividades que demandam uso intensivo, seja na esfera federal, estadual e distrital. O estado de Minas Gerais e o Distrito Federal estabeleceram como regra a vazão mínima para a outorga dos recursos hídricos, o que inspirou o PRH do Rio Paranaíba à realização de estudos para a definição de vazões

de entrega (ANA, 2015).

O segundo critério adotado pelo PRH é a análise de disponibilidade hídrica em relação às demandas mensais. Essa estratégia permite uma maior flexibilização do uso da água, com os períodos em que sua disponibilidade se encontra com ou sem abundância (ANA, 2015).

Já o terceiro critério apresentado no PRH é o padrão de eficiência da utilização dos recursos hídricos na irrigação. O documento indica que existe uma lacuna em relação ao manejo e eficiência na utilização das águas e, como forma de suprir esse problema, é necessária a realização de estudos nas bacias que se encontram em estado crítico, para estabelecer diretrizes realistas no momento da outorga (ANA, 2015).

O quarto critério apresentado no PRH refere-se ao estabelecimento de metas progressivas com vistas à racionalização do uso da água. Esse mecanismo incentiva um uso da água consubstanciado em uma maior eficiência, a partir do emprego de técnicas reconhecidas como razoáveis e de acordo com a finalidade a que se destina. Assim, é possível evitar desperdícios e o uso apropriado das águas da bacia, em consonância com os aspectos tecnológicos, econômicos e sociais dos usuários. Além desse mecanismo da racionalização, poderá ainda ser aplicado mecanismo temporário de incentivo/compensação aos usuários a fim de que alcancem as metas propostas (ANA, 2015).

O estabelecimento de condicionantes temporais para a outorga configura o quinto critério. Como abordado no estudo, o prazo máximo para a outorga de água é de 35 anos, o que dependerá do tipo de empreendimento, finalidade e o período de retorno do investimento (BRASIL, 2000). Pois bem, o PRH Paranaíba dispõe de prazos diferenciados para a outorga da agricultura irrigada, em relação ao método e eficiência da irrigação e o tipo de cultura. A estratégia visa flexibilizar a concessão da outorga, concedendo um maior prazo para as culturas perenes e

menor prazo para as culturas anuais. De igual modo, concede-se um prazo maior para as irrigações que apresentam uma eficiência maior, e um prazo menor para as irrigações com menor eficiência (ANA, 2015).

A medição de volumes de águas captadas é o sexto critério utilizado para a outorga dos recursos hídricos. A partir de uma determinação da ANA, o usuário deve informar a quantidade de água captada, em uma declaração anual de uso do recurso hídrico, como forma de aferir a eficiência do uso adequado das águas. Essa estratégia é utilizada em áreas e atividades que demandam um uso intensivo dos recursos hídricos da bacia (ANA, 2015).

A sétima estratégia utilizada na bacia é a avaliação das outorgas com barramentos. Essa ação busca evitar conflitos existentes na bacia, tendo em vista que as barragens impactam a distribuição das águas. Sendo assim, as vazões residuais prejudicam o fluxo natural das águas para aqueles que estão próximos das barragens. Os métodos utilizados para evitar esse tipo de transtorno é o estudo com a participação dos órgãos gestores e avaliação da capacidade máxima de reserva da bacia para a emissão de certificados acerca da sustentabilidade da obra hídrica (ANA, 2015).

A revisão das vazões que estabelecem os usos insignificantes é o oitavo critério adotado. Essa estratégia é regulamentada na Resolução CNRH nº 16/2001 que estabeleceu no art. 5º, parágrafo único, que o uso insignificante depende das diretrizes estabelecidas no Plano de Recursos Hídricos de cada bacia (ANA, 2015).

A gestão dos recursos hídricos ocorrerá de forma participativa e a inclusão da sociedade para promover a sustentabilidade das águas é essencial, portanto, outro método adotado para a outorga é a criação de associação de usuários que auxiliará nas áreas que existem o uso competitivo das águas,

para pactuar soluções eficientes.

O décimo critério estabelecido é o uso prioritário dos mananciais para o abastecimento humano e a dessedentação animal. Enquanto que a décima primeira estratégia refere-se à solução de conflitos entre empreendimentos hidrelétricos e outros usos (ANA, 2015). Observa-se que, pela análise dos dados, a bacia do Rio Paranaíba apresenta muitos conflitos acerca do uso dos recursos hídricos. Dentre esses impasses, destaca-se a competição entre a geração de energia hidroelétrica e a preservação dos ecossistemas aquáticos e da agricultura irrigada. No intuito de minimizar esse conflito, o PRH estabeleceu variáveis que permitem avaliar os trechos do rio, relacionadas a cinco fatores, sendo elas:

[...] usos competitivos (demanda de água), qualidade da água (risco de eutrofização), importância ambiental (presença de espécies endêmicas e/ou rotas migratórias de peixes), geração elétrica por fontes não hídricas (potencial de geração por biomassa da cana-de-açúcar como alternativa à geração hidrelétrica) e geração de energia hidrelétrica (energia que o empreendimento agrega ao parque gerador instalado na bacia). (ANA, 2015, p. 227).

O penúltimo critério é a outorga das águas subterrâneas em áreas especiais. Esse método é aplicado quando as águas subterrâneas são utilizadas intensivamente ou possuem valor econômico. No estado de Goiás, tem destaque dois municípios que possuem águas termais, Jataí e Caldas Novas² (ANA, 2015).

Considerando que uma das principais questões referentes à bacia do Rio Paranaíba consiste no comprometimento da

qualidade de suas águas, estabeleceu-se o último critério que se refere ao fortalecimento dos órgãos gestores para o processo de outorga e lançamentos na bacia, ou seja, ao direito de uso da água e a diluição dos efluentes na bacia. Para tanto, estabeleceram critérios, como o enquadramento dos corpos de águas superficiais que subordina a emissão da outorga de lançamento de efluentes a metas progressivas e o encaminhamento para análise e deliberação do Conselho de Recursos Hídricos (ANA, 2015).

Diante dessas considerações acerca dos critérios utilizados para a emissão da outorga pelo direito de uso da água na bacia em estudo, conclui-se que se trata de um importante instrumento de gestão das águas, em que as diretrizes estabelecidas no PRH Paranaíba corroboram as disposições estipuladas na Política Nacional dos Recursos Hídricos. Nesse ínterim, é possível perceber que o PRH identifica as questões relevantes, promove estratégias para evitar ou minimizar os conflitos instaurados na bacia, além de demonstrar as preocupações em manter a qualidade das águas e a distribuição de forma justa e equitativa entre todas as atividades que necessitam do recurso natural água.

4.1.4. Análise da cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio Paranaíba

A bacia do Rio Paranaíba não é a primeira que instituiu o sistema de cobrança pela utilização dos recursos hídricos, o estado do Ceará foi pioneiro na implementação da cobrança e, logo após, foi instituído nas seguintes bacias hidrográficas federais: Rio Paraíba do Sul; Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá; Rio São Francisco, e, por fim, Rio Doce (FINKLER et al. 2015).

Conforme as informações constantes na Nota Informativa

termais que fomentam o turismo na região, enquanto que Jataí, ainda, não explora de forma intensiva o uso dessas águas.

nº 3/2018/CSCOB/SAS³, da ANA, elaborada na data de 13 de abril de 2018, a cobrança pela utilização dos recursos hídricos na bacia do Rio Paranaíba iniciou-se em março do ano de 2017. O documento informa que todos os usuários cadastrados no Sistema Federal de Regulação de Uso foram comunicados sobre o início da cobrança, e que os usuários não regularizados são considerados ilegais, portanto, sujeitos às penalidades previstas na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos. Os boletos⁴ da cobrança foram encaminhados aos usuários dos recursos hídricos referentes ao exercício de 2017, no mês de abril de 2018. Por fim, destaca que a cobrança segue as diretrizes dispostas na Resolução CNRH nº 185, de 7 de dezembro de 2016 (ANA, 2018).

O PRH Paranaíba ressalta que os valores da cobrança deverão obedecer às especificidades regionais, e o seu principal objetivo é induzir a racionalização do uso da água, a fim de estimular o uso sustentável, “[...] considerando que uma maior eficiência quantitativa e qualitativa no uso dos recursos hídricos proporcione menores pagamentos em relação aos usos com menor eficiência”. Além disso, consideram-se para a cobrança outros fatores, tais como: “[...] a demanda por investimentos previstos no plano da bacia; a viabilidade financeira da Agência de Água e a capacidade de pagamento dos usuários” (ANA, 2015).

A Deliberação nº 61/2016, do CBH do Rio Paranaíba, dispõe sobre os mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, e propõe as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão na bacia hidrográfica do Rio Paranaíba (CBH PARANAÍBA, 2016).

O PRH da bacia do Rio Paranaíba dispõe que o pagamento pela utilização das águas no Brasil abrange os seguintes usos: captações de águas nos corpos hídricos; volumes consuntivos

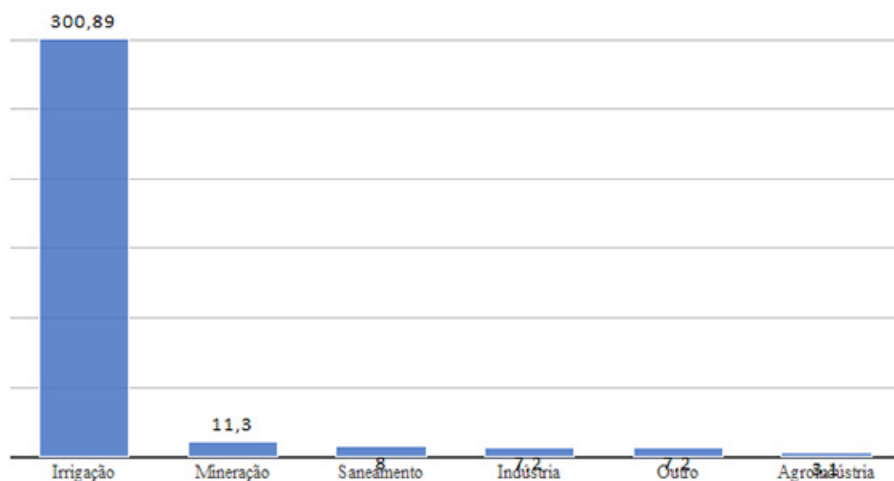
3 Documento disponibilizado pela ANA, via e-mail, na data de 30 de maio de 2018.

4 Os boletos foram encaminhados pelo correio, no entanto, podem ser acessados no site da ANA (ANA, 2018).

que são retirados e não são restituídos para a bacia; o lançamento de efluentes que impactam os recursos hídricos e a transposição de águas entre bacias hidrográficas (ANA, 2015).

A Figura 2 demonstra a representação dos principais usuários que pagarão pelo uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paranaíba, cujos investimentos serão direcionados para a sua recuperação.

Figura 2 - Quantitativo e tipo de usuários cobrados conforme o uso dos recursos hídricos, na bacia hidrográfica do Rio Paranaíba - 2017

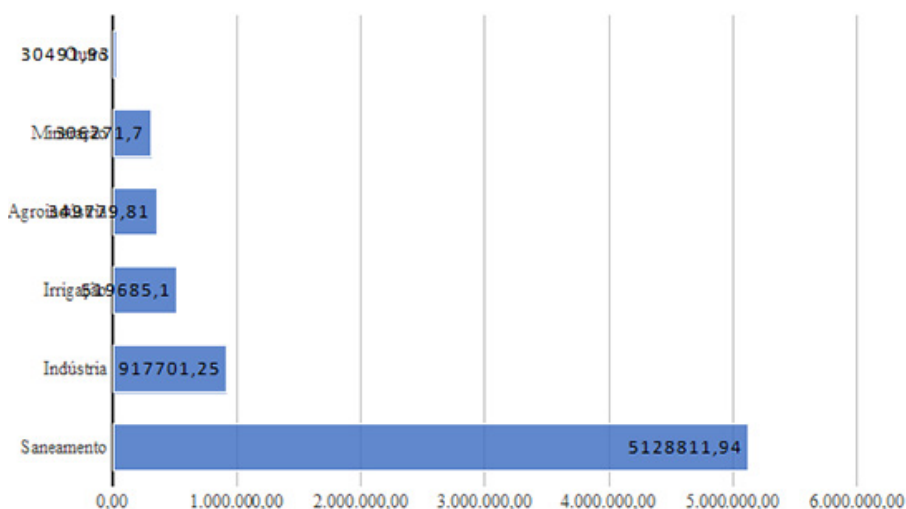


Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da Nota Informativa nº 3/2018/CSCOB/SAS (ANA, 2018).

Observa-se na Figura 2 que a irrigação é o setor que possui mais usuários aptos ao pagamento pelo uso da água, representando um quantitativo de 300 usuários, com 89% do total deles. O segundo setor que mais arcará com a cobrança pelo uso da água é a mineração.

Na Figura 3, apresentam-se os valores referentes à cobrança pelo uso da água no exercício 2017, na bacia do Rio Paranaíba.

Figura 3 - Cobrança (R\$) pelo uso da água na bacia hidrográfica do Rio Paranaíba - 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da Nota Informativa nº 3/2018/CSCOB/SAS (ANA, 2018).

Depreende-se, na Figura 3, um menor quantitativo de usuários do setor de saneamento, no entanto, é o mais impactado quanto aos valores da cobrança pelo uso da água, apresentando um percentual de 71% dos valores cobrados. Em contrapartida, a atividade de irrigação possui o maior número de usuários (Figura 2), porém, quanto aos valores, apresenta o menor percentual cobrado, 7% em relação ao total (Figura 3). Nota-se que outras discrepâncias são evidentes entre as duas figuras no tocante ao número de usuários e valores cobrados, podendo ser explicadas

pela quantidade de água que cada atividade demanda.

Os valores arrecadados serão revertidos prioritariamente para a CBH do Rio Paranaíba, conforme determina a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, e sua distribuição obedecerá às diretrizes estabelecidas no plano de aplicação aprovados pelo Comitê da bacia. As Deliberações nº 38/2013 e nº 91/2018, do CRH Paranaíba, estabelecem acerca dos investimentos a serem realizados na bacia (ANA, 2018).

A Deliberação nº 38/2013 refere-se à aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba (PRH Paranaíba), enquanto que a Deliberação nº 91/2018 (alterou a Deliberação nº 81/2017) definiu os orçamentos de 2018 referentes aos recursos da cobrança pelo uso da água na bacia (plano de aplicação).

Conforme disposições da Deliberação CRH Paranaíba nº 91/2018, os valores arrecadados no exercício 2018 serão aplicados em:

- Estruturação e capacitação do Comitê de Bacia do Rio Paranaíba e dos Comitês de Bacias Afluentes: implantação da estrutura necessária para o funcionamento dos Comitês (infraestrutura e recursos humanos);
- Implementação do programa de enquadramento dos corpos hídricos superficiais: e laboração de proposta de enquadramento para sub-bacia do Rio Santa Maria;
- Fiscalização dos usuários de recursos hídricos: apoio à execução das atividades de fiscalização dos órgãos gestores de recursos hídrico da bacia do rio Paranaíba;
- Implementação e articulação dos Sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos:

estruturação, consolidação, integração e atualização do Sistema de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH);

- Racionalização da demanda de água na irrigação: promover o uso da água eficiente pelo setor irrigação;
- Apoio ao controle e prevenção da erosão e assoreamento dos rios: apoiar iniciativas de projetos para a conservação do solo;
- Educação ambiental em recursos hídricos: formar e capacitar recursos humanos;
- Educação ambiental em recursos hídricos: formar e capacitar recursos humanos;
- Comunicação social: desenvolver conteúdos e atualização da página eletrônica do CBH Paranaíba; e
- Melhoria do saneamento rural: implantar ou ampliar a destinação final do esgotamento sanitário. (ANA, 2018, p. 3-4).

Frisa-se que a Deliberação nº 61/2016 propõe que a cobrança será realizada de acordo com as captações da água e o lançamento de efluentes e de carga orgânica.

Conforme a Nota Técnica nº 4/2016/CSCOB/SAS, o sistema de irrigação é uma preocupação do CBH Paranaíba que impôs um prazo de 2 anos para a avaliação da eficiência e seu efeito sobre a cobrança. Enquanto que, em relação à agropecuária, “[...] busca instituir um prêmio de redução do valor a ser cobrado dos usos agropecuários que acumulam água no período chuvoso para uso no período seco, contribuindo para um melhor regime fluvial neste último período” (ANA, 2016, p. 9).

O efeito da cobrança para o CBH do Rio Paranaíba é realizado, também, por meio de incentivos na forma de concessão

de descontos de até 20% para as indústrias, agricultura irrigada e mineração, de acordo com o índice de reutilização e índice de água de reuso. Dentre 11 empreendimentos industriais, 8 declaram o reuso da água, em contrapartida, de 34 empreendimentos da mineração, apenas 7 declaram o reuso da água (ANA, 2016).

O usuário que apresenta um maior índice de reutilização ou um maior índice de água de reuso é beneficiado com a redução da base de cálculo da cobrança pela água captada. Portanto, no caso do usuário que reutiliza água ou utiliza a água de reuso poderá solicitar uma redução do volume que lhe foi outorgado referente à captação de água ou, ainda, aumentar sua produção sem acréscimo de volume de captação (ANA, 2016).

Os valores da cobrança pela utilização dos recursos hídricos ocorrem da seguinte forma: na captação das águas em m³: 0,015, nos primeiros 2 anos; 0,020, no 3º ano; 0,022, no 4º ano; e 0,025, no 5º ano (ANA, 2016).

No que se refere às estimativas de impactos da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, observou-se que, a partir da análise dos documentos disponibilizados pela ANA, projeções futuras foram traçadas para algumas atividades, tais como o setor de saneamento e irrigação.

Os resultados obtidos nas estimativas realizadas para o quinto ano em relação ao impacto da cobrança pelo uso de recursos hídricos no setor de saneamento demonstram uma variação de 0,43% até 1,81% sobre a despesa total (ANA, 2016).

No setor de irrigação, os impactos foram mensurados pela quantidade de usuários que possuíam a outorga da ANA, no ano de 2016, e a média⁵ correspondeu ao valor de R\$10,90 por hectare ao ano, considerando uma área total irrigada de 96.651 ha. A estimativa realizou-se para o quinto ano, a partir de

5 Os métodos de irrigação considerados para a média dos valores foram: pivô central, autopropelido, aspersão convencional, micro-aspersão, gotejamento e outros (ANA, 2016).

267 declarações de aproximadamente 180 usuários de irrigação (ANA, 2016).

No setor de mineração e indústria, o percentual de impacto foi calculado com base em informações sobre o número de empregados e da atividade econômica de alguns empreendimentos industriais e de mineração representativos na bacia. Os dados para as estimativas foram do ano de 2014, considerando o pessoal ocupado e de custos e despesas, conforme as divisões de atividades. Assim, a estimativa do impacto ocorreu a partir de um indicador de “custo e despesa” por “pessoal ocupado”, atingindo em percentual o impacto sobre os custos e despesas do empreendimento. Dentre os resultados obtidos, destacam-se: atividade de fabricação de açúcar em bruto e fabricação de álcool, com impacto de 0,25%, atividade aparelhamento e outros trabalhos em pedras, com impacto de 2,83% (ANA, 2016).

Nota-se que a cobrança pela utilização dos recursos hídricos na bacia do Rio Paranaíba é essencial para o cumprimento da Política Nacional de Recursos Hídricos, e de forma gradativa estão atribuindo ao poluidor-pagador (aqueles que possuem a outorga) a atividade de colaboração com a bacia, no intuito de racionalizar o consumo e o lançamento de efluentes, incentivando a reutilização das águas e descontos nos valores cobrados, para permitir a sustentabilidade dos recursos hídricos e do meio ambiente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações e estudos apresentados, verifica-se que, nas últimas décadas, a discussão sobre os recursos naturais, especialmente, com questões relacionadas à água, tornou-se uma necessidade premente tanto no âmbito internacional como no nacional. Percebe-se que, durante muito

tempo, a água foi considerada um recurso infinito, no entanto, essa ideia logo se desmistificou, sobretudo, diante de fatores que contribuíram para a escassez desse recurso natural. Dentre eles, destacam-se o processo de urbanização e industrialização, lançamentos de efluentes, descartes de resíduos sólidos domésticos, industriais e hospitalares de forma inadequada, a agricultura, o uso intensivo do solo, entre outros. Todos esses impasses impactaram o meio ambiente, produzindo efeitos insustentáveis do ponto de vista ambiental.

A legislação brasileira atribui às águas um valor econômico, como forma de gerir e promover uma racionalização e uso consciente/sustentável dos recursos hídricos. Observa-se que essa forma de gerenciamento evidencia uma quebra de paradigmas da gestão pública, a partir da inserção de instrumentos econômicos aplicados em consonância com o princípio poluidor-pagador e sua extensão, o princípio usuário-pagador. A fundamentação intrínseca do princípio poluidor-pagador reside na base para a internalização dos custos decorrentes dos recursos naturais, no caso, em especial, a água.

Na abordagem dos instrumentos de gestão, o destaque especial do trabalho direciona-se à outorga e a cobrança pelo uso da água, que visam um controle racional/sustentável da quantidade e qualidade das águas. Especificamente, a outorga trata-se de cessão de uso da água, necessária nos casos em que a demanda por esse recurso natural é intensa, podendo ser concedida por um prazo máximo de 35 anos, o que depende de aspectos, como a natureza do empreendimento, o tempo de retorno do investimento e dos impactos de degradação ambiental na bacia.

No que se refere à cobrança pelo uso da água, observou-se que o objetivo central consiste em atribuir um valor econômico a um recurso natural limitado para, assim, oferecer subsídios financeiros à recuperação da bacia hidrográfica. Isso ocorre

substancialmente pelo fato de que a água consumida não retorna aos corpos hídricos e, ainda, pelo lançamento de efluentes e carga orgânica.

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, apesar de instituir a cobrança pelo uso da água, não delimitou valores nem a base de cálculo para tal, competindo aos Comitês de bacia elaborar um sistema equacional para a cobrança da água, conforme os critérios legais, tais como: volume retirado, regime de variação, características físico-químicas da água e toxicidade dos efluentes. Os recursos arrecadados são revertidos para o financiamento de programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos, enfim, são direcionados à recuperação da bacia hidrográfica.

A cobrança pela utilização das águas é um tema que suscita debates acerca da sua efetividade, visto que os valores percebidos devem ser revertidos, prioritariamente, para a bacia em que foram arrecadados, conforme as estimativas do Plano de Recursos Hídricos. Por isso, nesse ponto, a cobrança assume um caráter específico, ou seja, deve atender às peculiaridades e necessidades de cada bacia, considerando que o Plano é elaborado a partir de estudos que identificam características e impactos da bacia.

A bacia do Rio Paranaíba, por meio do seu Comitê, instituiu a cobrança pelo uso da água recentemente, tendo como base o exercício do ano de 2017. Os principais critérios estabelecidos que subsidiam a cobrança são: o volume anual da água captada; o volume anual do efluente e da carga orgânica lançada (CBH PARANAÍBA, 2016).

A partir dos estudos realizados, verifica-se que tanto a outorga como a cobrança pelo uso da água nessa bacia seguem as diretrizes nacionais no que se refere às disposições normativas, estimativas do Plano de Recursos Hídricos, atuação do Comitê da bacia, com vistas à sustentabilidade do uso da

água, além de arbitrar conflitos no âmbito da bacia.

Considerando o fato da cobrança pelo uso da água na bacia do Rio Paranaíba ser instituída no ano de 2017, com o efetivo pagamento no ano de 2018, os dados constantes nos documentos disponibilizados pela ANA são insuficientes para aferir se os valores arrecadados com a cobrança estão sendo efetivamente revertidos para a bacia. Além disso, ainda não existem dados concretos sobre essa arrecadação, apenas estimativas e projeções, considerando que os boletos para pagamento foram emitidos no mês de abril de 2018.

Outro dado importante que merece destaque refere-se aos tipos de usuários responsáveis por esse pagamento, conforme o uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paranaíba: saneamento, irrigação, indústria, agroindústria e mineração. Portanto, observa-se que somente os segmentos que demandam uma maior quantidade de água (cuja outorga já foi concedida) é que pagarão pelo seu uso. O consumidor final da água não pagará pelo seu uso, em tese, apenas os segmentos descritos acima. Dentre eles, destaca-se o setor de irrigação que possui o maior número de usuários, 89% do total dos outros segmentos, em contrapartida, o setor que mais pagará em valores é o saneamento, com 71% da receita total. Esse fato pode ser explicado em função da demanda de água captada por cada atividade.

No entanto, verifica-se que, apesar da cobrança ser efetivada por usuários de uso intensivo da água, esses valores poderão refletir nos preços dos produtos e no consumidor final, tendo em vista uma premissa simples, consubstanciada na lógica do sistema de produção capitalista, a maximização do lucro.

Não é preciso muito esforço para concluir que uma empresa responsável pelo saneamento da água, pagando pelo seu uso, poderá otimizar os custos sobre o usuário final. De igual modo, os agricultores, os industriais ou aqueles que detêm grandes empreendimentos, que utilizam em grande escala o

recurso natural água, os valores pagos pelo seu uso incidirão sobre os produtos e, conseqüentemente, quem pagará a conta é o consumidor final.

Por derradeiro, a partir de todas as análises realizadas, inclusive dos documentos disponibilizados pela ANA, conclui-se que a outorga e a cobrança pelo uso da água na bacia do Rio Paranaíba, enquanto instrumentos de gestão, estão em consonância com as diretrizes de implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, no entanto, especificamente, quanto aos impactos da cobrança em determinados setores, existem apenas estimativas, sem apresentar dados efetivos e concretos sobre os valores arrecadados e sua real destinação, o que inviabiliza, por ora, uma análise sobre a efetividade desse mecanismo de gestão dos recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

ANA. Agência Nacional de Águas. **Plano de Recursos Hídricos e do Enquadramento dos Corpos Hídricos Superficiais da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba**. Brasília: ANA, 2015. 73 p.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Nota Informativa nº 3/2018/CSCOB/SAS**. Documento nº 00000.024540/2018-16. Informativo sobre a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de Domínio da União: Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba: exercício 2017. Brasília, DF, 13 abr. 2018.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Nota Técnica nº 4/2016/CSCOB/SAS**. Documento nº 00000.051700/2016-38. Subsídios ao CNRH para definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba. Brasília, DF, 13 set. 2016.

BACCI, Denise de La Corte; PATACA, Ermelinda Moutinho. Educação para a água. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, 2008.

BELTRÃO, Antônio F. G. **Direito ambiental**. 2. ed. ver. E atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 12 mar. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4613.htm. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 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. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9984.htm. Acesso em: 10 mar. 2018.

CAMPOS, Jander Duarte. **Cobrança pelo uso da água nas transposições da Bacia do Rio Paraíba do Sul envolvendo o setor elétrico**. 192 f. 2001. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CASTRO, Selma Simões de et al. Estudo da expansão da cana de açúcar no estado de Goiás: subsídios para uma avaliação do potencial de impactos ambientais. In: FORUM DE C&T NO CERRADO, 2., 2007, Goiânia. **Caderno Temático...** Goiânia: UFG, 2007. p. 9-17.

CBH PARANAÍBA. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba. **CBH Paranaíba: sobre o CBH Paranaíba**. Itumbiara, GO, 2013. Disponível em: <http://cbhparanaiba.org.br/cbh-paranaiba/sobre-o-cbh-paranaiba>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CBH PARANAÍBA. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba. **Deliberação nº 61/2016**. Dispõe sobre mecanismos e valores de cobrança pelo uso de recursos

hídricos de domínio da União, propõe as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão na bacia hidrográfica do rio Paranaíba e dá outras providências. Itumbiara, GO, 10 mar. 2016. Disponível em: <https://www.cbhparanaiba.org.br/documentacao>. Acesso em: 18 jun. 2018.

COSTA, Mayla Cristina; VIZEU, Fábio; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo. O campo organizacional das águas brasileiras: a formação histórica de uma mentalidade. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 18, n. 4, p. 342-355, 2016.

FINKLER, Nicolás Reinaldo et al. Cobrança pelo uso da água no Brasil: uma revisão metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 33, p. 33-49, abr. 2015.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nações Unidas no Brasil (ONUBR). **Relatório de painel internacional pede 'mudança fundamental' na gestão da água**. Rio de Janeiro, 14 mar. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/relatorio-de-painel-internacional-pede-mudanca-fundamental-na-gestao-da-agua/>. Acesso em: 20 mar. 2018.

RAMOS, Marilene. **Gestão de recursos hídricos e cobrança pelo uso da água**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), 2007. 61 p. Disponível em: https://issuu.com/canoadocs/docs/gest_o_de_recursos_h_dricos_e_cob. Acesso em: 21 mar. 2018.

Recebido em | 12/02/2019

Aprovado em | 18/03/2019

Revisão Português/Inglês | César Romero Macêdo

SOBRE AS AUTORAS | *ABOUT THE AUTHORS*

AMANDA LOPES RODRIGUES

Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG).
Advogada. E-mail: amandalopesro@gmail.com.

LILIANE VIEIRA MARTINS LEAL

Doutora em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestra em Filosofia pela UFG. Bacharela em Direito pela Universidade de Rio Verde (UniRV). Professora Adjunta do Curso de Direito da UFG / Regional Jataí. Orientadora da pesquisa. E-mail: liliane.leal@yahoo.com.br.