



ESTUDO SOBRE A COBRANÇA PELO DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS SUMÁRIO EXECUTIVO



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA





ESTUDO SOBRE A COBRANÇA PELO DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

SUMÁRIO EXECUTIVO



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva
Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia

Vacância

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Cassio Augusto Muniz Borges
Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio
Diretora

Superintendência de Compliance e Integridade

Oswaldo Borges Rego Filho
Superintendente



ESTUDO SOBRE A COBRANÇA PELO DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

SUMÁRIO EXECUTIVO



Brasília, 2022



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



© 2022. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerencia Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade - GEMAS

FICHA CATALOGRÁFICA

C748e

Confederação Nacional da Indústria.

Estudo sobre a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2022.

28 p. : il.

1. Recursos Hídricos. 2. SINGREH. 3. Gestão Hídrica. I. Título.

CDU: 556.18

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.org.br



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
1 OBSERVAÇÕES E PROPOSTAS	11
2 DOS INSTRUMENTOS	13
2.1 Os Planos de Recursos Hídricos: em busca da segurança hídrica	13
2.2 A outorga: a busca do controle dos usos, da segurança hídrica e da segurança jurídica ..	14
2.3 O enquadramento das bacias como plano de metas	16
2.4 A cobrança: a busca da isonomia e da racionalidade no uso dos recursos arrecadados...	16
3 DO SISTEMA	19
3.1 Agências de Água e entidades delegatárias: em busca da eficiência na gestão	19
3.2 Órgãos gestores, comitês e agências/delegatárias: em busca de consenso quanto aos papéis.....	20
4 CAMINHOS PARA A COBRANÇA COMO INSTRUMENTO EFETIVO DE GESTÃO	23
4.1 Cessão onerosa de direito de uso dos recursos hídricos	24
4.2 Créditos para investimentos privados no Plano de Bacia	25
4.3 Fundos de recursos hídricos.....	25
4.4 Concessão da Gestão de Bacias Hidrográficas.....	26
4.5 Alternativas de captação de Recursos – Fundos patrimoniais, compensações ambientais, PSA e outros	26
4.5.1 Fundos patrimoniais.....	27
4.5.2 Compensações ambientais	27
4.5.3 Pagamento de Serviços Ambientais (PSA)	27
4.5.4 Outros - Uma reflexão adicional	28





APRESENTAÇÃO

Embora o senso de urgência no que diz respeito à gestão eficiente da água tenha aumentado nos últimos anos, é preciso destacar que a sua importância já foi reconhecida pelo Congresso Nacional há quase 25 anos, com a edição da Lei nº 9.433, de 1997. Ao aprová-la, o Legislativo expressou o desejo da sociedade brasileira de assegurar, à atual e às futuras gerações, a oferta de água, em padrões de qualidade adequados aos usos, seguindo o conceito de segurança hídrica.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), segurança hídrica existe quando há disponibilidade de água em quantidade e qualidade suficientes para o atendimento das necessidades humanas, das atividades econômicas e da conservação dos ecossistemas aquáticos. O nível de risco relacionado a secas e cheias deve ser aceitável. Tudo isso precisa ser levado em consideração no planejamento da oferta e da utilização de recursos hídricos em um país.

A indústria brasileira, representada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), corrobora essa percepção, participando ativamente em fóruns e colegiados que discutem a gestão dos recursos hídricos, com vistas à plena implementação da Política Nacional e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Em parceria com especialistas, a CNI desenvolveu o presente estudo, com o intuito de fornecer respostas mais ágeis e efetivas aos problemas de segurança hídrica, notadamente quanto à cobrança pelo uso, um dos cinco instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Essa política tem impactos sobre os setores usuários de água no país, em especial sobre a indústria, que é a terceira maior consumidora desse insumo.

Diante de tantos desafios, pensamos em alternativas e soluções criativas, sempre com o objetivo de dar clareza e funcionalidade aos princípios orientadores do sistema, além de reforçar os meios de articulação da União com os estados e o Distrito Federal na utilização racional da água. A intenção é contribuir para alcançarmos a segurança hídrica, passo fundamental para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI





INTRODUÇÃO

A água, elemento essencial à vida e à atividade econômica, vem sendo objeto de crescente atenção, em sintonia com a evolução do pensar e do comportamento da humanidade. Cada vez mais, percebe-se quão necessário é assegurar a sua disponibilidade e a sustentabilidade dos seus múltiplos usos, nunca antes tão ameaçadas pelo enorme crescimento da demanda e pelos efeitos das mudanças climáticas.

Embora o senso de urgência na gestão eficiente da água tenha aumentado nos últimos anos, é preciso destacar que sua importância já foi reconhecida pelo Congresso Nacional há quase 25 anos, com a edição da Lei 9.433, de 1997. Ao aprovar a referida lei, o Legislativo muito bem expressou o desejo da sociedade brasileira, qual seja, assegurar à atual e às futuras gerações a disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, seguindo um conceito usualmente denominado como *segurança hídrica*.

A Indústria Brasileira, representada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), reverbera essa percepção, participando ativamente em fóruns e colegiados que discutem a gestão dos recursos hídricos, com vistas à plena implementação da Política Nacional e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, objetos da Lei 9.433, de 1997.

Para contribuir com o debate sobre a eficiência na gestão de recursos hídricos, a CNI buscou uma parceria com especialistas, que desenvolveram o trabalho que ora se apresenta, em que se identificam, analisam e sugerem alternativas, consonantes com o marco legal geral, para que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) possa dar respostas mais ágeis e efetivas aos problemas de segurança hídrica, mantendo a doutrina que orienta a Política Nacional de Recursos Hídricos, especialmente no que se refere à descentralização e à participação dos usuários. Nesse passo, o foco principal estabelecido para o trabalho é uma atualização e revisão do instrumento de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e do SINGREH, com o objetivo de tornar mais efetivos os investimentos em gestão das bacias hidrográficas.





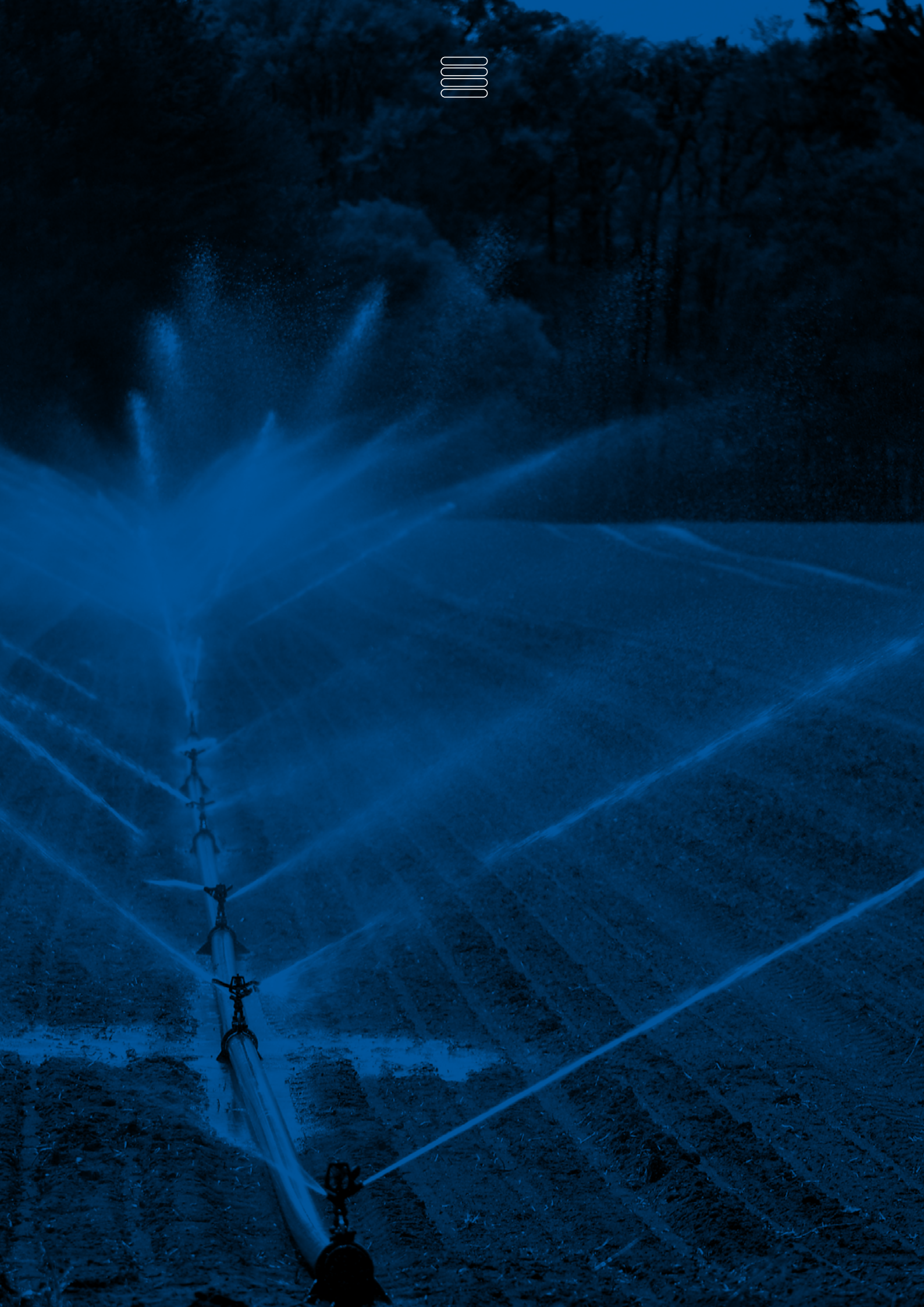
1 OBSERVAÇÕES E PROPOSTAS

Não obstante o grande avanço na compreensão e na implementação da política e do sistema – como pode ser constatado pelos Relatórios de Conjunturas dos Recursos Hídricos no Brasil, especialmente nos anos de 2020 e 2021, publicados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico-ANA –, observa-se que os esforços não foram suficientes para atingir os objetivos esperados. A realidade é incontestável. São usuais as notícias sobre risco hidrológico na geração hidrelétrica, casos de desabastecimento, inclusive para o abastecimento (vide São Paulo e Curitiba em anos recentes), assim como os casos de alagamentos em áreas urbanas com a perda de vidas e escassez, ambas comprometendo a competitividade e produtividade da indústria.

Em verdade, ainda estamos longe de uma gestão efetiva e eficiente, com segurança e regulação hídrica. Como pôde ser percebido neste trabalho, no item DO CONHECIMENTO, há gargalos a emperrar a aplicação plena dos instrumentos da política – notadamente os Planos de Recursos Hídricos (Planos de Bacia), o enquadramento e a outorga. Mais frágil ainda é a implementação da cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos.

De outra parte, quando se analisa o SINGREH, não há como negar sua complexidade, na medida em que incorpora estruturas colegiadas (com representação da sociedade civil), poderes públicos, entidades gestoras privadas e usuários de todo tipo (de grandes empresas de saneamento a cultivos de subsistência).

Diante dessa miríade de fatores e atores complexos e interligados, buscou-se identificar os desafios a serem enfrentados (DO CONHECIMENTO) para, a seguir, suscitar possíveis alternativas que consigam aprimorar a Política de Recursos Hídricos, o sistema (de regulação e gestão) e a eficiência e eficácia na aplicação de recursos de modo a garantir às gerações futuras a disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos (DOS CAMINHOS).





2 DOS INSTRUMENTOS

2.1 OS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS: EM BUSCA DA SEGURANÇA HÍDRICA

Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo a serem elaborados por bacia hidrográfica, por estado e para o país, em cujo conteúdo mínimo devem figurar, entre outros: (i) balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; (ii) metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; (iii) medidas concretas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas; (iv) prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; e (v) diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Em outras palavras, os planos devem ser guias determinantes para o alcance da almejada segurança hídrica, que muito interessa à indústria, assegurando, em quantidade e qualidade, a sustentabilidade dos seus usos múltiplos.

A elaboração dos Planos de Recursos Hídricos insere-se entre as competências das Agências de Água (ou entidades delegatárias), para apreciação e aprovação pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs). Já a integração com planos setoriais e o acompanhamento da implementação são papéis que cabem aos Conselhos Nacional, Distrital e Estaduais e aos CBHs, conforme a abrangência respectiva.

Em que pese o valoroso trabalho de todas as entidades do SINGREH, a produção de conteúdo técnico e de informações sobre recursos hídricos e os esforços de integração, fato é que os Planos de Bacia, de maneira geral, não apresentam de forma clara e propositiva questões como:

- i. Contrato de desenvolvimento no domínio das águas, acordado entre os diversos atores, com base numa avaliação e distribuição do potencial hídrico e hidráulico da bacia;
- ii. Mecanismos e instrumentos eficientes de consultas locais para construção de pactos factíveis – que levem em consideração todas as instâncias decisórias; e
- iii. Mecanismos e modelos de engajamento das partes direta ou indiretamente ligadas à execução dos planos, no âmbito municipal, estadual e federal.



Os planos acabaram por se transformar em tabelas de problemas ambientais e de disponibilidade hídrica com os custos estimados para minimizar danos. Nesse contexto, a necessidade de investimentos no saneamento é sempre predominante e a cobrança se transforma em (ou se limita a) instrumento para incrementar ações nesse segmento. Enfim, o plano se presta mais a apresentar o investimento a ser feito na bacia para minimizar riscos de curto prazo, propondo um rateio entre os usuários.

Como caminho para solução desse gargalo, é sugerido:

- i. Rever os termos de referências até o momento utilizados, de forma que, no desenvolvimento dos planos, as questões básicas para o preenchimento das lacunas apontadas sejam contempladas; e
- ii. Propor uma nova norma, que retome temas originalmente propostos na Lei 9.433/97, como o conteúdo mínimo dos Planos de Bacia (artigo 7º).

2.2 A OUTORGA: A BUSCA DO CONTROLE DOS USOS, DA SEGURANÇA HÍDRICA E DA SEGURANÇA JURÍDICA

A autorização de uso das águas foi o primeiro dos instrumentos da política a receber atenção e ter dispositivos normativos elaborados, orientando órgãos dos Poderes Executivos Federal, do Distrito Federal e dos estados e buscando o controle quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

A Lei 9.433/1997 enumera os usos sujeitos a autorização, bem como os que dela independem. Toda outorga está condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá preservar o uso múltiplo. Trata-se de elemento fundamental para a segurança jurídica dos usuários que buscam o acesso à água para suas atividades, em especial aqueles de relevante sentido econômico, bem como instrumento essencial para o órgão gestor de recursos hídricos.

Observa-se, porém, que, na maior parte das bacias hidrográficas brasileiras, a concessão de outorga e o controle dos usos dispensados de outorga ainda representam uma pequena parte dos usos efetivos de recursos hídricos. O cadastro de usos e usuários, que implica fiscalização, é uma tarefa extensa a ser promovida pelos órgãos gestores, mas essencial para que a almejada segurança jurídica de fato exista. Sem cadastro e controle, é impossível aferir ou estimar a disponibilidade hídrica, viabilizar os usos múltiplos e competitivos, garantir as prioridades e a existência do recurso para as gerações futuras.

Digna de nota, a falta de controle do administrador sobre a disponibilidade hídrica imprime certa comodidade na gestão das bacias. Sem a informação da efetiva disponibilidade de



água e das prioridades de uso, resta ao administrador ser (ultra) conservador e negar ou cancelar as outorgas concedidas, na certeza de que, sendo precário o direito de uso da água, podem negar o uso sob a alegação de risco de escassez, ainda que tais atos resultem em perdas aos usuários. Nesse contexto, revela-se a necessidade de uma interpretação mais adequada quanto à caracterização da outorga como um ato precário.

Desse modo, resumidamente, e retratando os gargalos na implementação da outorga, temos o seguinte cenário:

- i. Elevado número de usos irregulares, cadastros não atualizados, falta de fiscalização e de um modelo para a contabilidade hídrica dos usos (cujos volumes são considerados insignificantes);
- ii. Falta de regulamentação (ou insuficiente regulamentação) do lançamento irregular de efluentes, que prejudica a gestão de modo geral, impacta a capacidade de arrecadação e gera a ideia de que a cobrança recai apenas sobre usuários regulares (que subsidiam os irregulares); e
- iii. Fragilidade dos órgãos gestores estaduais, refletida em planos de carreira e salários pouco competitivos com o mercado e pela fusão (não a necessária integração) com o sistema ambiental, gerando ineficiência também no processo de implementação da outorga e dos demais instrumentos.

Como sugestão do caminho, são urgentes:

- i. A reversão de um quadro que aponta mais de 60% de usos irregulares – hoje existem sofisticadas tecnologias que facilitam esse encaminhamento e que podem manter cadastros de usos e usuários atualizados;
- ii. A universalização da outorga para lançamento de efluentes;
- iii. A revisão dos usos insignificantes, dispensados de outorga;
- iv. O aprimoramento ou desenvolvimento de outorgas coletivas que poderiam viabilizar a contabilidade de água para volumes considerados individualmente insignificantes;
- v. O fortalecimento dos órgãos gestores, a partir de uma dotação orçamentária compatível com suas funções, para que possam captar e manter equipes técnicas capacitadas, com conhecimentos no campo da gestão de recursos hídricos; e
- vi. Uma reflexão sobre a precariedade atribuída à outorga, pois, para aqueles que a entendem como ato administrativo de natureza jurídica de autorização, não implica na possibilidade de sustação de seus efeitos, de forma arbitrária.



2.3 O ENQUADRAMENTO DAS BACIAS COMO PLANO DE METAS

O instrumento de enquadramento dos corpos hídricos não deveria ser parte dos Planos de Bacia, mas a própria diretriz de execução deste – a meta a ser atingida –, na medida em que o enquadramento representa um objetivo de qualidade da água, pactuado entre todos.

2.4 A COBRANÇA: A BUSCA DA ISONOMIA E DA RACIONALIDADE NO USO DOS RECURSOS ARRECADADOS

A exigência de retribuição financeira pelo uso de recursos hídricos (preço público a ser pago pelo usuário) não constitui inovação do artigo 20 da Lei 9.433/1997. O caráter inovador desse diploma legal está em caracterizar essa cobrança como um instrumento de gestão, a ser aplicado em conjunto com os demais instrumentos, como os Planos de Recursos Hídricos.

A cobrança pelo uso de recursos hídricos deveria criar condições para:

- i. Reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- ii. Incentivar a racionalização do uso; e
- iii. Obter recursos para o financiamento dos programas e das intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. Dessa forma, abre-se aqui várias questões relevantes e apresenta-se a cobrança com uma faceta trinomial.

O primeiro é de indução ao reconhecimento da água como bem econômico. Esse conceito não suscita maior questionamento, reforçando que a cobrança é uma contraprestação pelo uso privado de um bem público.

O segundo é o real valor do bem. Esse não é um tema trivial e está a requerer amadurecimento. O que se tem visto, na definição das cobranças pelo uso dos recursos hídricos, é a substituição do valor econômico intrínseco da água pela cotização dos investimentos necessários à bacia (como se fora um rateio de investimentos entre os usuários pagadores e, não raro, não explicitados nos respectivos planos).

O terceiro é a cobrança como elemento de captação de recursos para o financiamento de intervenções e programas contemplados nos Planos de Recursos Hídricos. Esse pilar tem prevalecido sobre os demais, em prejuízo do fator inovador dado à cobrança (instrumento de gestão). De fato, não são poucos os casos em que o valor da cobrança é derivado e limitado à fórmula: $COBRANÇA = DESPESAS DE MANUTENÇÃO DO SINGREH + INVESTIMENTOS NA BACIA$ (RESULTADO ARITMÉTICO PONDERADO PELA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS USUÁRIOS).



Além da necessidade da discussão conceitual, o instituto da cobrança carece de normas com *status de lei* que o sustente e oriente. Ainda que esteja (genericamente) previsto em lei federal, não tem detalhamento de hipótese de incidência, base de cálculo e fórmula de mensuração, usuário pagador e demais elementos objetivos qualificadores e definidores do valor a pagar pelo usuário. Essas definições foram delegadas a diferentes atos infralegais, editados por órgãos e entidades que compõem o SINGREH em violação da legalidade e da segurança jurídica. Tome-se, por exemplo, a imposição de regras de reajustes inflacionários dos valores da cobrança com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sem qualquer relação objetiva com o aumento de custos e investimentos da bacia hidrográfica.

Em suma, foi possível concluir que o instrumento da cobrança ainda não consegue atingir os objetivos da Lei das Águas, pois não promove o incentivo ao uso múltiplo racional, não exprime o valor econômico do bem público, nem consegue financiar a gestão da bacia. Os desequilíbrios entre os pilares da sua conformação trinomial são explícitos, ora se privilegiando a economicidade do uso (no caso do usuário do setor elétrico), ora se privilegiando (e limitando) os investimentos necessários à (mínima) gestão da bacia.

É necessário agregar, à revisão conceitual, novos instrumentos e soluções criativas que consigam trazer maior equilíbrio entre as arestas do triângulo, conforme sugestões aqui apresentadas em “Caminhos para a cobrança como instrumento efetivo de gestão.”





3 DO SISTEMA

3.1 AGÊNCIAS DE ÁGUA E ENTIDADES DELEGATÁRIAS: EM BUSCA DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO

Na concepção do SINGREH, atribuiu-se grande relevância às Agências de Água, a serem criadas, uma para cada Comitê de Bacia Hidrográfica, como braço executivo da gestão das águas. Ocorre que, além da ANA, poucas agências foram criadas e o sistema buscou a alternativa das entidades delegatárias como forma de transferir (em tese) a gestão executiva das bacias à iniciativa privada.

De fato, a opção de utilizar a figura da entidade delegatária, de direito privado e sem fins lucrativos – ao invés da criação de um órgão público para executar as demandas dos comitês e aplicar os recursos financeiros oriundos da cobrança –, foi uma demanda de diversos segmentos da sociedade representados no sistema e poderia ter dado certo. Havia uma expectativa de aumento da eficiência na gestão dos recursos hídricos, que todavia foi rapidamente frustrada.

A frustração decorre em razão das disposições da lei que facultou a delegação e, ao mesmo tempo, não concedeu às entidades delegatárias o poder de arrecadar o produto da cobrança, fazendo-as depender, assim, de repasses. Além disso, ficaram submetidas a regras públicas de contratação, que eliminam a agilidade e eficiência do regime privado. Por fim, estão submetidas à ingerência dos Comitês de Bacia, dos Conselhos de Recursos Hídricos e dos órgãos estatais de fiscalização (Tribunais de Contas e Ministério Público), ou seja, foi criada uma entidade privada, mas que precisa atuar como um ente público. É praticamente uma agência estatal travestida de entidade privada. Por certo, esse ser híbrido não tem condições de funcionar com eficiência.

Como caminho para superar esses desafios, sugere-se a conveniência e oportunidade de se propor alteração legislativa que estabeleça, de maneira expressa, exceções e/ou métodos simplificados de controle das entidades sob o regime de contrato de gestão, considerando inclusive a nova Lei de Licitações (Lei 14.133, de 1º de abril de 2021) e incluindo:



- i. Identificação dos critérios legais para seleção de entidades delegatárias e mecanismos para antecipação dos recursos necessários à estruturação das Agências de Bacia e/ou entidades delegatárias;
- ii. Garantia da autonomia privada das entidades delegatárias na gestão dos recursos e redefinição de suas atribuições; e
- iii. Regulamentação do modelo de contrato de gestão.

3.2 ÓRGÃOS GESTORES, COMITÊS E AGÊNCIAS/ DELEGATÁRIAS: EM BUSCA DE CONSENSO QUANTO AOS PAPÉIS

Não tem sido simples a relação entre órgãos gestores, comitês e entidades delegatárias. Culturalmente, a função de delegação não é bem aceita no Brasil, país de cultura centralizadora, onde a gestão compartilhada e a ação delegada ainda não encontram solo fértil para prosperar.

A conflituosa relação entre comitês e entidades delegatárias se expressa de maneira clara na definição das prioridades de aplicação dos recursos financeiros. No contrato de gestão entre o órgão gestor e a entidade delegatária, o comitê, sem previsão legal expressa, atua como anuente, mas acaba por participar da gestão executiva.

Na prática, percebe-se que a gestão das bacias pelas entidades delegatárias sofre a interferência dos comitês, fato que, não raro, paralisa a ação da entidade executiva e desvirtua as metas e os objetivos do contrato. A função parlamentar do comitê nem sempre é bem compreendida por seus membros.

Evidentemente, a falta de uma regulação clara sobre os papéis e as funções a serem executados pelos entes públicos do sistema cria embaraços à implementação da gestão dos recursos hídricos, cabendo propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos uma reflexão que leve ao melhor esclarecimento dos papéis dos diversos atores. Deve-se, ainda, examinar a conveniência e oportunidade em se propor alteração legislativa que estabeleça, de maneira expressa, alternativas que promovam a efetividade e eficiência dos regimes (inclusive alternativos) de gestão.







4 CAMINHOS PARA A COBRANÇA COMO INSTRUMENTO EFETIVO DE GESTÃO

Diante de tantos desafios, muitas alternativas e soluções criativas podem ser pensadas. Uma delas (mais óbvia) é a elaboração de uma nova lei que, complemente, altere e atualize a Lei 9.433/1997, que dê melhor clareza e funcionalidade aos princípios orientadores do sistema e reforce os meios de articulação da União com os estados. A ideia é retomar o conceito de gestão finalística, em desprestígio da gestão instrumental hoje praticada.

Por meio dessa nova lei regulamentadora, poder-se-ia cogitar algumas proposições:

- i. Definição dos critérios e parâmetros objetivos para a cobrança, mediante: (a) vinculação às medidas e metas previstas nos planos que visem, com clareza de justificativas, ao atingimento dos objetivos da política relativos à segurança hídrica; (b) aperfeiçoamento da hipótese de incidência, aperfeiçoando as hipóteses de desoneração; e (c) definição dos elementos objetivos de apuração dos valores cobrados. Esses critérios e parâmetros permitiriam segregar os diversos usos (extrações, captações e derivações), as finalidades (abastecimento público, agrícola, industrial etc.) e a qualidade dos corpos de água, onerando ou desonerando cada hipótese em função do interesse público, mas também garantindo a viabilidade econômica do uso pelos agentes privados pagadores;
- ii. Manutenção da regra segundo a qual a receita derivada da cobrança pela apropriação ou uso da água que deve, por determinação legal, ter destinação vinculada à bacia onde foi originada, mas criando e estimulando alternativas que atendam ao interesse público e incentivem a participação dos entes privados, com arranjos interfederativos e entre bacias distintas, com repasse de recursos entre bacias e com destinação de recursos a fundos financeiros que poderiam financiar a participação privada no setor;
- iii. Aperfeiçoamento da forma e dos procedimentos para a propositura e aprovação do preço público a ser cobrado, especialmente no que se refere à participação das Agências de Água ou Bacia, dos Comitês de Bacia Hidrográfica e dos Conselhos de Recursos Hídricos, bem como à fixação de regime de quórum qualificado para deliberação nesses conselhos;



- iv. Possibilidade de estabelecer majoração dos recursos necessários à manutenção do SINGREH e das Agências de Bacia ou entidades delegatárias, inclusive com incentivos por aumento da eficiência de gestão; e
- v. Regulação clara sobre os papéis e as funções a serem executados por cada um dos entes (conselhos, Comitês de Bacia, agências/entidades delegatárias), no que se refere à gestão das bacias hidrográficas, que cria embaraços à implementação do sistema e à melhoria e ao controle dessas bacias.

No campo das ideias criativas, caberia amadurecer a possibilidade de cessão onerosa dos direitos de uso dos recursos hídricos, o reconhecimento de créditos para investimentos privados no Plano de Bacia, a criação de fundo financeiro que possa aplicar os recursos arrecadados de forma reembolsável, a concessão da gestão de bacias como um serviço público e novas fontes de captação como os fundos patrimoniais, compensações ambientais e Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Ademais, em complemento a uma revisão do arcabouço legislativo, seria interessante pensar em um contrato de outorga de apropriação ou uso da água, que consignasse direitos e obrigações dos entes públicos e dos usuários.

4.1 CESSÃO ONEROSA DE DIREITO DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Considerando que o principal desafio no sistema de alocação de água envolve, de um lado, a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre a garantia de segurança hídrica aos usuários de água e, de outro, a flexibilidade concedida aos gestores da água para responder às novas circunstâncias, sobretudo em eventos cíclicos (estiagens) ou extremos (escassez), essa proposta objetiva a gestão do recurso hídrico de forma a proteger a confiabilidade a longo prazo (segurança hídrica ao usuário), estabelecendo níveis de confiabilidade como parte dos termos da outorga, por meio de um Plano de Recursos Hídricos ou outros meios de pactuação.

Nesse contexto, como uma das formas de repactuação da alocação hídrica, pode ser adotado mecanismo para a transferência da outorga ou de alocações de água entre usuários, por meio de cessão onerosa de direitos de uso dos recursos hídricos, que não desconsidere as condicionantes legais que resultam da condição do bem público e que, ao mesmo tempo, busque satisfazer os objetivos das políticas públicas de recursos hídricos.



4.2 CRÉDITOS PARA INVESTIMENTOS PRIVADOS NO PLANO DE BACIA

Os créditos de água seriam direitos de crédito derivados de investimentos privados em atividades previstas nos Planos de Bacia, devidamente homologados pelo gestor da bacia (agência ou entidade delegatária), após referendo dos comitês e autorização dos conselhos. Uma vez homologado o direito de crédito, poderia haver compensação com os valores devidos pelo uso da água ou cedidos de forma gratuita ou onerosa.

Na prática, o instituto poderia funcionar da seguinte forma (em descrição sumária): um ente público ou privado apresentaria à Agência de Bacia ou entidade delegatária uma proposta de investir em projetos já aprovados no Plano de Bacia, mas que ainda não tenham sido realizados. Caberia à Agência de Bacia ou entidade delegatária emitir parecer recomendando ou não, de forma justificada e motivada, a aprovação da proposta. Essa recomendação ou não do órgão gestor seria submetida a revisão do CBH, que, a seu turno, ratificaria ou alteraria a recomendação do órgão executivo. As opiniões do órgão executivo e do CBH seriam levadas ao Conselho de Recursos Hídricos para deliberação, com instância recursal garantida.

4.3 FUNDOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Toda a principiologia que rege a Política Nacional e o Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos, incluindo os objetivos da cobrança, fundamentada na Lei 9.433/1997, leva ao entendimento de que os recursos obtidos a partir da cobrança pelo uso da água encontram-se adstritos a uma destinação específica.

Sendo assim, é possível estabelecer um mecanismo legal que, gerido por um agente financeiro, operacionalize a destinação vinculada dos referidos recursos e viabilize sua efetiva aplicação em estudos, programas e obras contidos nos Planos de Recursos Hídricos, devidamente aprovados pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica. O referido mecanismo poderia estabelecer um fluxo financeiro transparente e reembolsável, permitindo maior rapidez e facilidade na aplicação dos recursos orçamentários, sem a intermediação da ANA.

O caminho é a criação, por meio de lei, de um Fundo Nacional de Recursos Hídricos (FNRH), em que parte dos recursos da cobrança (bem como outras dotações que podem ser previstas em lei) ficaria alocada em uma subconta específica da respectiva bacia hidrográfica. Apenas para reforçar essa ideia, vale lembrar que, em outros setores, há fundos com conceitos similares, operados pelo BNDES há muitos anos com sucesso, a exemplo do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e do Fundo Amazônia.



4.4 CONCESSÃO DA GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Sem dúvida, essa proposta – Concessão da Gestão de Bacias Hidrográficas – é a que tem maior potencial de causar controvérsias e ainda depende de lei expressa que inclua a concessão de serviços de gestão de bacias na Política Nacional de Recursos Hídricos.

A maior polêmica advém, certamente, de pré-conceitos, equivocados, que aludem à privatização da água. Não há nada mais equivocado, pois sem respaldo constitucional, em que se tem que a água é um bem público, não há apropriação.

O que se propõe é possibilitar a gestão da bacia por um ente privado que vá atuar em regime de concessão, podendo inclusive auferir lucro. O aumento de lucros será resultante do aumento da produtividade e da eficiência e permitirá o reinvestimento na bacia, além de criar atratividade para novos investidores. No caso em tela, produtividade e eficiência significariam gerir a bacia cada vez melhor, atingindo metas com menos recursos. A ideia é diminuir o custo de transação para a sociedade, devendo o ente privado, a seu risco, promover os investimentos para se incrementar a segurança hídrica.

Nessa alternativa de concessão da gestão das bacias, a concessionária estaria sujeita a um regime de gestão privada por expressa disposição legal, com apoio na Lei 8.987/1997, que deu efetividade ao art. 175 da Constituição, além de ter uma gestão finalística. Se atingir as metas, ganha. Se não atingir, é penalizada. Poderia receber recursos públicos sem que sua forma de gestão fosse alterada. Essa hipótese já existe nos contratos de parceria público-privada – concessão patrocinada em que a concessionária recebe subsídios com recursos públicos.

4.5 ALTERNATIVAS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS – FUNDOS PATRIMONIAIS, COMPENSAÇÕES AMBIENTAIS, PSA E OUTROS

Sugestões adicionais e não estimuladoras de polêmicas, portanto de aplicação célere, surgem da constatação de que o SINGREH vive na dependência da cobrança pelo uso da água, não agindo de forma proativa para encontrar outras fontes de captação de recursos financeiros. Essa postura passiva e dependente da cobrança não contribui para o aperfeiçoamento do sistema nem para a gestão hídrica, tanto mais quando há outras formas de captação de recursos que poderiam ser tentadas.

Cumprido esclarecer que as sugestões a seguir apresentadas não são tão inovadoras. Entre várias fontes (possíveis) de captação, destacam-se três com maior facilidade de implementação.



4.5.1 FUNDOS PATRIMONIAIS

Os fundos patrimoniais são uma estrutura de captação financeira (de recursos financeiros), sem personalidade jurídica, mas com características e autonomia patrimonial próprias (distintas dos patrocinadores ou doadores), em que a aplicação dos recursos captados é predefinida e relacionada a um interesse público (coletivo). A estrutura de fundos patrimoniais foi copiada do sistema legal americano e regulada, no Brasil, pela Lei 13.800, de 4 de janeiro de 2019.

4.5.2 COMPENSAÇÕES AMBIENTAIS

O instrumento legal da compensação já foi amplamente debatido em âmbito nacional (STF) e, por isso, tornou-se conhecido e muito utilizado como solução a intervenções lícitas a bens ambientais, como parte inerente ao desenvolvimento de uma atividade de interesse da sociedade, cuja externalidade (impacto negativo irreversível) precisa ser atenuada ou tratada por meio de medidas indutoras de uma política ambiental ou socioeconômica.

No contexto, tem-se assim duas possibilidades. Uma primeira seria aprovar uma nova lei para a instituição de uma nova forma de compensação, de caráter hídrico, com possíveis resistências políticas setoriais, em razão de segregar parte dos recursos destinados, atualmente, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A segunda possibilidade, mais célere, seria a mera destinação de parcela dos recursos arrecadados com a compensação prevista no art. 36 da Lei 9.985/2000, para fins de implementação do Plano de Bacia (obras hídricas ou ações de conservação para incremento da disponibilidade hídrica), ou a conservação de áreas de recarga hídrica, por meio da instituição de unidades de conservação da natureza.

4.5.3 PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)

O instituto do PSA (ou Pagamento por Serviços Ambientais e ecossistêmicos) é uma novidade que surgiu em 2021. Em verdade, esse instituto já está previsto há quase 10 anos no Código Florestal, mas apenas de forma programática, nunca tendo sido usado. Por pressão e atuação da sociedade civil, o Congresso Nacional, em 13 de janeiro de 2021, aprovou uma lei específica (Lei 14.119) regulamentando em detalhes o instituto e tornando-o executável.

A proposta assim é que os representantes do setor de recursos hídricos trabalhassem para que atividades de conservação de recursos hídricos (por exemplo, proteção e recuperação de nascentes e mata ciliar) pudessem ser reconhecidas como serviços ecossistêmicos. É certo que há necessidade de amadurecimento do tema, mas o fato é que há ações dos Planos de Bacia que poderiam ser qualificadas como serviços ecossistêmicos a serem remuneradas por PSA.



Nessa possibilidade, os já mencionados fundos, para os quais os recursos advindos de PSA seriam destinados, ou recursos privados - iriam para os fundos e esses pagarem pelo serviço ambiental ou ecossistêmico prestado.

4.5.4 OUTROS - UMA REFLEXÃO ADICIONAL

Trata-se aqui de uma proposta como inspiração provocativa, pois há complexas situações jurídicas de sustentação da ideia e que mereceriam maior aprofundamento.

Se por um lado – como pode ser constatado em relatórios e dados produzidos pela ANA – as arrecadações anuais da cobrança pelo uso de água são geralmente insuficientes para realizar parte significativa dos investimentos propostos nos respectivos Planos de Bacia Hidrográfica, por outro o fluxo de arrecadação é assegurado, podendo assim ser suficiente para viabilizar a obtenção de empréstimos para os investimentos na bacia hidrográfica, que serão amortizados anualmente. Esses empréstimos poderão ser obtidos nas agências nacionais (BNDES, p. ex.) e multilaterais (BID, BIRD, p. ex.) de financiamento, viabilizando a implementação dos programas dos Planos de Bacia.



**CNI**

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS – DRI

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora de Relações Institucionais

Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade – GEMAS

Davi Bomtempo
Gerente-Executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade

José Quadrelli Neto
Maria do Socorro Lima Castello Branco
Renata Medeiros dos Santos
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Walner de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

CONCILIARE

Patrícia Helena Gambogi Boson
Tácito Ribeiro Matos
Consultoria

Márcio Pereira
Antônio Eduardo Leão Lanna
Gilberto Valente Canali
Consultoria

Renata Portella
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação





 .cni.com.br

 /cniBrasil

 @CNI_br

 @cnibr

 /cniweb

 /company/cni-brasil



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA