

**Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável**

**Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão
ambiental conjunta na bacia do Jiquiriçá (Bahia)**

Vinícius Carlos Carvalho

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, abril / 2007



Universidade de Brasília – UnB
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

**Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental
conjunta na bacia do Jiquiriçá (Bahia)**

Vinícius Carlos Carvalho

Orientador: Elimar Pinheiro do Nascimento

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, 10 de abril / 2007

Carvalho, Vinícius Carlos
Título. / Vinícius Carlos Carvalho.
Brasília, 2007
139p. : il.

Dissertação de mestrado. Centro de Desenvolvimento
Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

1. Consórcio Intermunicipal
 2. Federalismo
 3. Relações Intergovernamentais
 4. Gestão Ambiental . I. Universidade de Brasília. CDS
- II. Título

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

**Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental
conjunta na bacia do Jiquiriçá (Bahia)**

Vinícius Carlos Carvalho

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção acadêmico.

Aprovada por:

Elimar Pinheiro do Nascimento, Doutor (Universidade de Brasília)
(Orientador)

Maria Augusta Almeida Bursztyn, Doutora (Universidade de Brasília)
(Examinador Interno)

Wellington Lourenço de Almeida, Doutor (Universidade de Brasília)
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 10 de abril de 2007

RESUMO

Este trabalho realça o papel do consorciamento intermunicipal como potencial ferramenta para mitigar os atuais problemas municipais de carência de pessoal, infra-estrutura e recursos financeiros na área ambiental, sobretudo nos municípios com até 20 mil habitantes. Para tanto, realiza-se um estudo de caso junto ao Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (BA). O consórcio em questão, formado por 25 municípios, dos quais 18 não têm mais de 20 mil habitantes e 17 não dispõem de nenhuma estrutura executiva ambiental, logrou realizar diversas ações em favor da bacia a partir da contratação de uma equipe técnica comum e do esforço conjunto com vistas à captação de recursos externos para aplicação no âmbito da bacia.

Como se argumenta neste trabalho, dois fatores têm fomentado a expansão deste tipo de instrumento cooperativo. O primeiro refere-se à sua capacidade de racionalização de recursos financeiros e humanos, ao mesmo tempo em que permite articular novas formas de pressão junto aos órgãos de governo em nível estadual e federal. O segundo fator trata da necessidade da integração intergovernamental para execução de políticas sistêmicas que respeitem a arquitetura da própria natureza, cujos ecossistemas (e seus problemas) caminham, na maioria dos casos, para além das fronteiras administrativas municipais, como no caso das bacias hidrográficas. Estes dois fatores, expressos neste trabalho pelos dilemas da Eficácia e da Integração, lançaram as bases para o esforço cooperativo na região.

Essas oportunidades, por sua vez, são apresentadas como gatilhos que levam à criação de um consórcio intermunicipal, resultando em um terceiro dilema, o de Continuidade. Quando um conjunto de municípios se consorcia para cumprir estes objetivos, como garantir então que os tradicionais vícios da política brasileira, manifestados pelo imediatismo político e pela descontinuidade institucional, não prevalecerão sobre as motivações que levaram ao consorciamento?

A pesquisa permite concluir que não basta um desenho institucional bem estruturado para esses fins se não houver, notadamente no caso da cooperação entre municípios pequenos e com poucos recursos (técnicos e/ou financeiros): 1) o empenho sistematizado das prefeituras consorciadas e 2) um arco de parcerias suficientemente adensado capaz de garantir a implementação e, sobretudo, a continuidade de seus projetos e arranjos institucionais no médio e longo prazo.

ABSTRACT

In this paper, the aim is to underline the role of intermunicipal consortium as a potential tool to mitigate current municipal problems of lack of staff, infrastructure and financial resources in the environmental field, namely in municipal districts with up to 20,000 inhabitants. A case study on the Intermunicipal Consortium of the Jiquiriça Basin (Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá - BA) is carried out. This consortium, constituted by 25 municipal districts, 18 of which do not have more than 20,000 inhabitants and 17 do not dispose of any environmental executive structure, has developed various actions which benefit the basin and are based on the hiring of a common technical staff and the raising of funds to be spent on the basin area.

Two factors have stimulated the expansion of this type of cooperative instrument. The first one is related to its ability of rationalizing financial and human resources, enabling also the articulation of new ways of pressuring governmental organs at state and federal levels. The second factor refers to the need of intergovernmental integration for carrying out systemic politics respecting nature's architecture where, most often, ecosystems (and problems related to them) go beyond municipal administrative borders, as in the case hydrographic basins. These two factors, expressed in this paper as the dilemmas of Efficiency and Integration, have been the basis for the cooperative effort in this area.

These opportunities have been presented as triggers leading to the creation of an intermunicipal consortium, resulting in a third dilemma, that of Continuity. When a group of municipal districts organize a consortium to reach common goals, how is it possible to guarantee that traditional vices in the Brazilian politics, represented by political immediatism and institutional discontinuity, will not prevail over the motivations that led to the consortium?

This research leads to the conclusion that a well structured institutional design is not enough, specially in the case of cooperation among small districts with low resources (technical and/or financial), if there isn't: 1) a systemized effort among city halls involved in the consortium and 2) a web of partnerships solid enough to guarantee the implementation and, above all, the continuity of their institutional projects and arrangements in the short and long-term.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Distribuição proporcional das receitas e proporção da carga tributária bruta nacional, segundo esfera da federação - Brasil - 2003	27
Figura 1 - Municípios com menos de 20 mil habitantes – Brasil, 2000.....	30
Figura 2 - Municípios com menos de 20 mil habitantes – Bahia, 2000.....	31
Gráfico 1 - Percentual de municípios com Órgãos Municipais de Meio Ambiente Conjunta, segundo setores de atuação Brasil - 2002.....	32
Gráfico 2 - Número de municípios com estrutura formal na prefeitura na área de meio ambiente - Brasil - 2002/2004	32
Gráfico 3 - Proporção de municípios que receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente, segundo Grandes Regiões - 2002	34
Gráfico 4 - Proporção de municípios que receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente, segundo classes de tamanho da população dos municípios – Brasil – 00	34
Tabela 2 - Municípios, total e que participam de consórcio intermunicipal na área ambiental, pelos três principais temas abordados nos referido(s) consórcio(s), segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2004 ..	50
Gráfico 6 - Proporção de municípios que apontaram problema ambiental, por tipo de problema, segundo classes de tamanho da população dos municípios - Brasil – 2002	51
Gráfico 7 - Proporção de municípios que informaram a ocorrência de problema ambiental, por tipo de problema Brasil – 2002.....	51
Tabela 3: Consórcios Intermunicipais de Bacia no Brasil, segundo localização por Estado e número de municípios integrantes	53
Figura 3: Abrangência territorial do CIJ e limite da bacia hidrográfica	64
Figura 4 – Regiões Fitoclimáticas do Vale do Jiquiriçá.....	65
Tabela 4 – Principais indicadores geo-demográficos dos municípios do Vale do Jiquiriçá.	67
Tabela 5 – Indicadores sócio-econômicos dos municípios do Vale do Jiquiriçá, 2000.....	68
Tabela 6 - PIB per capita - Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 2003.	69
Gráfico 8 - PIB per capita por município do Vale do Jiquiriçá e Bahia, 2003.....	69
Tabela 7: Alfabetização para a população de 10 anos e mais, 1991 e 2000.....	70
Tabela 8: Cobertura por tipo de instalação sanitária no Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 1991 e 2000	71

Tabela 9: Abastecimento de água segundo tipo de instalação - Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 1991 e 2000	71
Tabela 10: Destinação do lixo segundo tipo de disposição, Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 1991 e 2000.....	72
Tabela 11: Proporção de internações por doenças Infecto-parasitárias, Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 2006	72
Tabela 12: Incidência de doenças de veiculação hídrica e/ou relacionadas ao saneamento, municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá, 2001	73
Figura 5 – Cadeias Produtivas identificadas no Vale do Jiquiriçá.....	74
Tabela 13: Distribuição relativa dos prefeitos eleitos em 2004, segundo os principais partidos políticos, para Brasil, Nordeste e Bahia	76
Tabela 14: Prefeitos eleitos por partido nos 25 municípios do Vale do Jiquiriçá, 1996, 2000 e 2004.....	76
Tabela 15: Distribuição dos prefeitos reeleitos em 2000 e 2004, frente ao conjunto de municípios onde poderia ocorrer a reeleição, Brasil, Bahia e Jiquiriçá.	77
Tabela 16: Resultado geral das eleições presidenciais de 2006, segundo taxas de abstenção e votos válidos e brancos e nulos, Brasil, Bahia e Jiquiriçá, 1º Turno.	78
Tabela 17: Distribuição dos prefeitos eleitos em 2004, segundo o grau de instrução, para Brasil, Nordeste e Bahia.	79
Figura 6 – Estrutura Organizacional do CIJ	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas
AUA – Associação de Usuários de Água
CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica
CEEIBHs - Comitês de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CEF - Caixa Econômica Federal
CF – Constituição Federal
CIJ - Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá
CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COMUA - Comissão Municipal de Usuários de água
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONSAD - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CP - Conselho de Prefeitos
CTBN - Carga Tributária Bruta Nacional
EC - Emenda Constitucional
FEA - Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE - Índice de Desenvolvimento Econômico
IDS - Índice de Desenvolvimento Social
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS - Imposto sobre Serviços
MMA – Ministério do Meio Ambiente
OMMA - Órgão Municipal de Meio Ambiente
PDP - Plano Diretor Participativo
PERH - Política Estadual de Recursos Hídricos
PIB - Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PNOT - Política Nacional de Ordenamento do Território
PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social da Caixa

REBOB – Rede Brasil de Organismos de Bacia

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEPLAN - Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan)

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SRH-BA - Superintendência de Recursos Hídricos do estado

UFBA - Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – O DILEMA DA EFICÁCIA	18
1.1 Federalismo, Descentralização e Relações Intergovernamentais.....	18
1.2 Federação, Meio Ambiente e o Sisnama	23
1.3 Municípios e meio ambiente: prerrogativas e estrutura institucional.....	25
CAPÍTULO II – O DILEMA DA INTEGRAÇÃO	35
2.1 Gestão das águas, território e cooperação federativa	35
2.2 Evolução da base legal e institucional.....	40
2.3 O município e a bacia: interfaces ambientais e territoriais.....	44
CAPÍTULO III – O DILEMA DA CONTINUIDADE	49
3.1 Consórcios Intermunicipais de Bacia: evolução e estrutura institucional	49
3.1 Consórcios, ação coletiva e continuidade institucional.....	55
CAPÍTULO IV – CARACTERIZAÇÃO GERAL DA REGIÃO.....	63
4.1 Aspectos ambientais	63
4.2 Aspectos sócio-econômicos.....	67
4.3 Aspectos político-institucionais	75
CAPÍTULO V – O ESTUDO DE CASO.....	80
5.1 Trajetória institucional.....	80
5.1.1 Decolagem.....	80
5.1.2 Vôo de Cruzeiro.....	86
5.1.3 Turbulência.....	90
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTAS	110
ANEXO II - LEI 11.107/2005	111
ANEXO III - LEI 9.433/97.....	117
ANEXO IV - LEI 6.855/95	131

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o federalismo se dedicam às relações entre esferas de governo que se associam para combinar o melhor da ação descentralizada com as vantagens da ação unificada e integrada. Sugerir modelos para que uma harmonia entre descentralização e integração se estabeleça é também o desafio para uma gestão ambiental capaz de interpretar a arquitetura da natureza para além das fronteiras administrativas clássicas e das políticas setoriais do Estado, assumindo o compromisso da cooperação federativa e da abordagem sistêmica do meio ambiente.

Na cooperação intermunicipal, de viés horizontal, têm emergido inovações institucionais que apontam para este desafio. Por meio de consórcios públicos, cerca de 20% dos municípios brasileiros, conforme o IBGE, já têm se associado, voluntariamente, para enfrentar problemas ambientais comuns. Além da formulação conjunta de políticas e programas ambientais, tem se desenvolvido um novo modelo de gestão de políticas públicas, que possibilita a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios, a flexibilização de contratação de pessoal e a realização conjunta de obras, serviços e atividades temporárias ou permanentes.

Os consórcios intermunicipais, segundo definição do IBGE, referem-se a acordo firmado entre municípios para a realização de objetivos de interesse comum. As razões para sua constituição são diversas. Uma primeira corresponde ao desafio com que se deparam os governos locais diante do processo de descentralização, consideradas suas carências de capacidade instalada e de recursos financeiros e humanos. Uma segunda consiste na possibilidade que este mecanismo oferece de implementação de ações de interesse comum, ao mesmo tempo em que articula formas de pressão conjuntas junto aos órgãos de governo em nível estadual e federal. Uma terceira razão, própria da temática ambiental, é a capacidade que este instrumento pode oferecer também para a compreensão dos ecossistemas em sua integridade, em termos de planejamento e intervenção.

A complexidade deste objeto pode ser resumida no dilema que tem caracterizado a federação brasileira desde a instauração da República: ou o País adota relações intergovernamentais baseadas num modelo hierárquico de submissão ou cooptação, predominantemente sob a tutela do autoritarismo, ou vigora uma situação de fragmentação e

compartimentalização dos níveis de governo, resultando em competição predatória entre os entes e/ou em descoordenação das políticas públicas.

Esse dilema também tem tido forte impacto sobre a eficiência e a efetividade da gestão ambiental, especialmente diante do processo pelo qual passou a estrutura federativa brasileira desde a redemocratização. A modificação da distribuição do poder político, do desenho das políticas públicas e, no que mais nos interessa aqui, do relacionamento entre os entes federativos, tornaram-se questões centrais para o estudo e o aprimoramento das formas de gestão compartilhadas de recursos naturais no País. De forma mais notória, após a multiplicação de atores governamentais responsabilizados a operar em matéria ambiental, com a inclusão dos municípios no jogo federativo, seguida do surgimento de unidades territoriais de planejamento que se sobrepuseram – mas não se opuseram – aos limites administrativos da federação, como é o caso da bacia hidrográfica.

Essa discussão ganha em complexidade nos Estados federais porque os entes federativos são dotados de autonomia materializada em organização administrativa própria, competência tributária específica, responsabilidades por determinadas políticas públicas e poder para editar leis em suas esferas de competência, mantendo, por sua vez, forte interdependência. Compreender as formas como estes governos lidam com os conflitos entre autonomia e interdependência e entre competição e cooperação é, deste modo, também imprescindível para compreender como o próprio Estado age coletivamente e como se processa sua gestão compartilhada, especialmente diante do recente processo de descentralização que tem dado aos 5.561 municípios brasileiros maior autonomia na formulação, no financiamento e na gestão das políticas públicas, inclusive ambientais.

Quando se considera que apenas 149 municípios brasileiros com até 20 mil habitantes (3,7%), num total de 3.990 (72% do total do país), declararam ao IBGE ter secretaria exclusiva de meio ambiente, este debate ganha também em complexidade. Isso porque os desafios ora assumidos pela gestão ambiental já não apontam apenas para a necessidade de redesenhar os instrumentos de intervenção disponíveis para o planejamento regional. O que também está em jogo é a construção de arranjos cooperativos capazes de permitir, a milhares de municípios brasileiros, a possibilidade de executar ações na área ambiental que sozinhos não teriam hoje como realizar.

Certamente trata-se de um processo repleto de obstáculos, retrocessos e desafios, cuja avaliação se torna tão crucial quanto a celebração dos êxitos e sucessos destas iniciativas. Neste sentido, mais do que olhar para o desenvolvimento sustentável, este trabalho considera

imprescindível também voltar os olhos para a sustentabilidade das iniciativas que visam incentivá-lo. É assim que a presente dissertação tem como estudo de caso o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (CIJ), constituído em 1993 em uma das mais pobres regiões da Bahia com vistas à realização de ações de interesse comum no âmbito da respectiva bacia, comprometida por problemas tais como a utilização de processos agropecuários inadequados, a ocupação desordenada e sem infra-estrutura dos assentamentos urbanos, o despejo de efluentes não tratados e a contaminação por resíduos sólidos das atividades urbanas e rurais. Situada a aproximadamente 150 km a sudeste de Salvador (Bahia), a bacia do rio Jiquiriçá é a maior sub-bacia do Recôncavo Sul, ocupando uma área de 6.900 km², equivalente a 39,6% da área total de 17.400km² da bacia.

Formado por 25 municípios, dos quais 18 não têm mais de 20 mil habitantes e 17 não dispõem de nenhuma estrutura executiva ambiental, o CIJ tornou-se o primeiro consórcio do Norte e Nordeste a integrar o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e logrou empreender diversas ações em favor da bacia, a partir da contratação de uma equipe técnica comum¹. Sua constituição deveu-se a dois fatores principais. Além de constituir o elo comum a todos os municípios, inclusive como base sobre a qual foram interiorizados o povoamento e a ocupação do território, o rio Jiquiriçá e seus afluentes sofriam problemas que afetavam quase todos os municípios, demandando soluções que não podiam ser empreendidas isoladamente. Outro fator refere-se à fragilidade financeira, técnica e política dos municípios da bacia para fazer frente a este e outros desafios, figurando o consorciamento como estratégia de dotá-los também de uma estrutura técnica mínima capaz de empreender ações de interesse comum que sozinhos não teriam como articular.

Após um longo e lento período de maturação, sua estrutura chegou a dispor, em 2002, de oito coordenações regionais, dezenas de consultores e mais de 800 participantes em Fóruns Locais da Sociedade Civil, instalados em todos os 25 municípios da bacia. Foi neste mesmo ano que o Consórcio ficou entre as 100 melhores experiências do mundo segundo o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas para Melhoria das Condições de Vida, patrocinado pelo Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

¹ Integram o Consórcio os municípios baianos de Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Iaçú, Irajuba, Itaquara, Itatim, Itiruçu, Jaguaquara, Jaguaripe, Jiquiriçá, Lafayette Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, Santa Terezinha, São Miguel das Matas, Ubaíra e Valença.

Nos últimos anos, entretanto, essa experiência tem sofrido diversos reveses em decorrência, sobretudo, do arrefecimento da cooperação intermunicipal e da suspensão de importantes parcerias junto ao governo federal. Há pelo menos três anos não há mais coordenações regionais, nem fóruns locais e diversos consultores não tiveram seus contratos renovados.

Este trabalho tem, como objetivo central, avaliar as motivações que levaram ao refluxo das atividades do consórcio neste período (2004-2006), assim como produzir conhecimento novo e sistematizado sobre a prática a partir da descrição de sua trajetória institucional, tendo em vista seu potencial interesse como aprendizado para a replicação de experiências similares, junto a municípios de menor porte, com vistas à realização de atividades de interesse comum na área ambiental. Para isso, foi realizado trabalho de campo, compreendendo viagens a cinco municípios da bacia em todo o mês de setembro de 2006, e aplicadas entrevistas semi-estruturadas a prefeitos, ex-prefeitos, consultores, parceiros e diretoria técnica, totalizando 18 entrevistas (Anexo 1), a partir de três questionamentos centrais: 1) principais avanços da prática; 2) principais obstáculos; e 3) principais motivações para o refluxo recente da cooperação intergovernamental na região.

O consorciamento intermunicipal, neste termo, é encarado neste trabalho pelo viés de uma oportunidade dupla, expressada hoje tanto nos dilemas da eficácia municipal como da integração intermunicipal com vistas à sustentabilidade ambiental. Estas oportunidades, por sua vez, são apresentadas como gatilhos que levam à criação de um consórcio intermunicipal, o que nos leva a um terceiro dilema: se um conjunto de municípios se consorcia para racionalizar custos e mitigar dificuldades de estrutura e auto-financiamento, e/ou busca apreender determinado ecossistema com vistas ao êxito da gestão ambiental, como garantir que os tradicionais vícios da política brasileira, manifestados pelo municipalismo autárquico e pela descontinuidade institucional, não prevalecerão sobre as motivações que levaram ao consorciamento? Já que os consórcios são instrumentos de natureza eminentemente voluntária, sendo estatutariamente facultado a um consorciado retirar-se livremente da sociedade, é preciso ter sempre em conta que o rompimento da cooperação pode gerar tanto a inviabilidade de ações planejadas ou em desenvolvimento, como também a desestabilização do próprio consórcio por meio do desestímulo dos demais consorciados.

A relevância do presente estudo de caso, desta maneira, é apresentada a partir de três elementos centrais, desdobrados nos três primeiros capítulos desta dissertação:

- Primeiro, em contraste à tradição centralizadora da federação brasileira, à construção de “baixo para cima” de um instrumento de cooperação intermunicipal por pequenos municípios, com vistas a mitigar suas limitações de recursos humanos e financeiros (**Dilema da Eficácia**).

- Segundo, à abrangência de temas e políticas tratadas por essa forma de cooperação, de maneira integrada e associada à sustentabilidade, compreendendo a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão (**Dilema da Integração**).

- Terceiro, à clara dificuldade de efetivar qualquer forma de consorciamento e cooperação duradoura no atual quadro federativo brasileiro, notadamente junto aos municípios com até 20 mil habitantes (**Dilema da Continuidade**).

Como se argumentará neste trabalho, estes três dilemas devem ser vistos de forma interdependente. No primeiro capítulo, discute-se a divisão federativa do Estado brasileiro, a repartição constitucional de competência em matéria ambiental e o rebatimento da Política Nacional do Meio Ambiente por sobre a federação. Contrapõe-se também a estrutura legal à realidade da gestão ambiental, abordando as dificuldades na atuação coordenada dos entes federados e a fragilidade dos municípios brasileiros para assumir os desafios da descentralização federativa e cumprir suas responsabilidades constitucionais em matéria ambiental.

Se a fragilidade municipal para assumir os desafios da gestão ambiental se materializa neste trabalho num dilema da eficácia, o segundo capítulo trata, por sua vez, de um outro e igualmente importante dilema que tem ocupado a agenda política brasileira, pelo menos desde a redemocratização: o da integração intergovernamental com vistas à execução sistêmica de políticas públicas que contemplem os mais diversos ecossistemas em sua integridade, em termos de planejamento e intervenção. Como a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão se sobrepõe – mas não se opõe – à divisão territorial federativa, discute-se mais detidamente o conceito de território e as atuais dificuldades em compatibilizar a gestão das águas com o planejamento territorial no País, cuja competência e responsabilidade é, sobretudo, do governo municipal.

No capítulo três são apresentadas a estrutura e a evolução institucional dos consórcios intermunicipais de bacia no País e algumas das principais dificuldades colocadas hoje para

sua manutenção no médio e longo prazo. Por fim, nos capítulos 4 e 5 são apresentados a caracterização geral da região do Vale do Jiquiriçá e o respectivo estudo de caso.

Quando se considera que somente 6% dos municípios brasileiros possuíam, em 2002, secretaria exclusiva para cuidar da questão ambiental e que 26% deles têm secretarias conjuntas com outras temáticas, compreende-se a fragilidade da gestão municipal para assumir atribuições do Estado e dar fluidez à descentralização federativa com vistas ao êxito de políticas públicas ambientais. Daí, a nosso ver, a oportunidade de voltar os olhos à experiência dos consórcios intermunicipais de meio ambiente no País não apenas em seus êxitos, mas também em seus obstáculos, retrocessos e novos desafios.

CAPÍTULO 1 – O DILEMA DA EFICÁCIA

1.1 Federalismo, Descentralização e Relações Intergovernamentais

O federalismo corresponde, em sentido amplo, a uma estrutura social e política subdividida horizontalmente e verticalmente em diferentes concentrações sociais, políticas ou estatais, na qual cada unidade dispõe de direitos, autonomia e legitimidade próprios (MORAES, 2001). Como esclarece Elazar (1987):

O termo 'federal' é derivado do latim foedus, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987 apud ABRUCIO, 2001, p. 34).

Certo é que a federação, ao buscar um tipo de conformação institucional que sustenta estruturas complexas de entes federativos simultaneamente autônomos e integrados, necessariamente trabalha por intermédio da repartição de poderes e competências, a partir da qual o exercício do poder estatal numa estrutura federativa torna-se mais complexo e restrito, pois múltiplas unidades de governo, com certos direitos e autonomia próprios, passam a coexistir (MORAES, 2001).

A caracterização das diversas formas de interação possíveis e de seus limites entre esferas de governo, a avaliação da eficácia das relações federativas e a compreensão da diversidade e da complexidade regionais que dão força às próprias bases de sustentação do Estado federal assumem, neste sentido, papel fundamental para a avaliação do grau de legitimidade e eficácia das políticas públicas que executa qualquer Estado federado.

Esse esforço, como insiste Abrucio (2001), implica em ter claramente em conta as condições de conformação do Estado federal. Uma é a existência de heterogeneidades que dividem uma nação, sejam elas de razão territorial (grande extensão e/ou diversidade física/ambiental), étnica, lingüística, sócio-econômica e/ou política. Outra é a existência de uma prática defensora da unidade na diversidade, que resguarde a autonomia local mas procure manter a integridade territorial em um País marcado por heterogeneidades.

Como ressalta Abrucio (2001):

A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as Federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista. (ABRUCIO, 2001, p. 37).

O momento para esta discussão parece apropriado, já que as últimas décadas têm sido marcadas por um amplo processo de fortalecimento das esferas subnacionais de governo. Em vários países, federativos ou não, tem sido crescente a participação dos governos municipais no total da receita pública, acompanhada de maior autonomia na formulação, no financiamento e na gestão das políticas públicas (MAC DOWELL & GREMAUD, 2005). Confirmando esta tendência, estudo citado por Arretche (1996) mostra que, num universo de 75 países em desenvolvimento, 63 teriam realizado reformas descentralizadoras nos últimos anos. Este movimento, ademais, também tem seu rebatimento na arena política. Segundo estudo do Banco Mundial (1997, apud ABRUCIO 2001), eram eleitos na América Latina, ao fim dos anos 1990, cerca de 13 mil governos locais, contra menos de 3 mil no final dos anos 1970.

Esta discussão ganha em complexidade nos Estados federais porque, como bem ressalta Cunha (2004), os entes federativos são dotados de autonomia que é materializada, respeitados os limites constitucionais, em organização administrativa própria, competência tributária específica, responsabilidades por determinadas políticas públicas e poder para editar leis em suas esferas de competência, mantendo, simultaneamente, forte interdependência.

É neste sentido que Costa (2005) parece insistir que o fator central na dinâmica política do federalismo não está só na forma em que são separados recursos e competências, mas também na forma como as unidades políticas subnacionais e os poderes centrais se fazem representar nos processos decisórios. No que se refere à dinâmica das relações intergovernamentais, a principal diferença nesta atuação estaria, segundo o autor, no grau de institucionalização, isto é, “em que medida cada sistema político incorpora formal e/ou informalmente mecanismos de cooperação intergovernamental”.

O contrato federativo, neste termo, define os direitos originários dos pactuantes, mas a garantia de seus princípios depende da criação de instituições e de mecanismos contínuos de negociação e repactuação entre os atores e sua regulação por meio do ordenamento jurídico (ABRUCIO, 2001). Tal como destacado por Ostrom (1990), a eficiência institucional é condicionada pela definição clara de normas e pelo grau de interação entre os atores². Estes fatores estão, por sua vez, associados diretamente à existência de relações de confiança, à consolidação de sistemas de supervisão mútua e ao estabelecimento de compromissos críveis (OSTROM, 1990).

O grau de descentralização, autonomia e coordenação entre as unidades governamentais, portanto, é de importância crucial para o entendimento de como um sistema federal funciona na prática. Para isso, diversos estudos recentes passaram a dedicar atenção não só à aplicação dos princípios federativos nas Constituições e na legislação, mas também à maneira pela qual os sistemas federais são operacionalizados e como suas instituições reagem aos efeitos da descentralização (SOUZA, 1998).

Este entendimento passa necessariamente, no Brasil, pelo estudo do amplo movimento das reformas federativas e do avanço da descentralização do País e mesmo dos Estados latino-americanos em sua história recente, “associado à reorganização democrática como processo essencial do discurso anti-autoritário e das reformas constitucionais de todas as forças democráticas da região, fossem elas progressistas ou conservadoras” (FIORI, 1995).

A descentralização, como destaca Souza (2002), entrou para a agenda da redemocratização como uma resposta a diversos fatores. Primeiro, como reação à centralização do regime anterior e não como resposta a conflitos étnicos ou por ameaças de cisão do território, como na maior parte dos países que a adotam. O segundo fator é que a descentralização esteve sempre fortemente associada à redemocratização, não apenas em 1988, mas em todos os períodos de retorno à democracia. O terceiro fator é que a descentralização também esteve associada à promessa de tornar os governos mais eficientes e acessíveis às demandas dos cidadãos (SOUZA, 2002).

² As instituições são entendidas, por Ostrom (1990), como as “regras do jogo”, sejam formais ou informais, que definem quem é autorizado a tomar decisões, que ações são permitidas ou proibidas, que procedimentos devem ser seguidos e que encargos ou créditos serão atribuíveis aos indivíduos como resultado de suas ações. A evolução institucional, neste termo, seria influenciada por quatro variáveis internas: normas sociais, benefícios esperados, custos esperados e taxas de desconto.

Descentralização, assim, tornou-se panacéia, sendo relacionada a diversos significados, segundo os interesses e valores de cada ator. Como sintetizam Rocha e Faria (2004):

Para a esquerda ela significaria democratizar o poder político, já que valorizaria as organizações comunitárias e os seus interesses específicos ao estimular a “criação de mecanismos que possibilitem à população o exercício da cobrança e fiscalização da ação do poder público” (LOBO, 1988: 19). Para a direita a descentralização significaria reduzir o tamanho do aparelho estatal e diminuir déficits ao transferir tarefas aos governos subnacionais. (ROCHA & FARIA, 2004, p. 4)

Assim, a avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu, segundo Arretche (2002), a este perigoso consenso em torno das “virtudes incontestáveis” da descentralização e do fortalecimento das unidades subnacionais no novo pacto federativo. Deste modo, no Brasil dos anos 80, centralização e autoritarismo “eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas”.

A prática tem demonstrado, porém, que a descentralização pode reforçar a desigualdade entre estados e municípios e não ser suficiente para garantir uma maior eficiência das funções públicas, na medida em que tais resultados dependeriam de capacidades técnicas e administrativas, recursos financeiros e articulação e escala adequada da oferta dos serviços públicos, especialmente em países com alto grau de heterogeneidades e desigualdades sociais, como o Brasil (ARRETCHÉ, 1996). Outro problema seria eminentemente político, quando os interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas.

Para Abrucio e Soares (2001), este dilema é, sobretudo, resultado de um novo e peculiar dilema federativo no Brasil, posto entre a perpetuação de modelos de hierarquia, submissão e cooptação nas relações intergovernamentais, por um lado, e a adoção de uma competição predatória representada pela guerra fiscal e pelo municipalismo autárquico de outro. Esse modelo, segundo Abrucio (2001), acabou por produzir relações

intergovernamentais nas quais não houve, por muitas vezes, uma combinação satisfatória entre autonomia e interdependência e entre cooperação e competição, já que vigoraram, em diversos casos, “repasses predatórios de custos e paternalismo em convivência com o parasitismo”, com resultados perversos para a manutenção das desigualdades regionais e obstáculos à cooperação.

Para garantir a coordenação intergovernamental, como insiste Abrucio (2005), as federações devem saber equilibrar as formas de cooperação e competição, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo³. É neste sentido que Paul Pierson diz que, “mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (PIERSON, 1995 apud ABRUCIO, 2005, p. 44)

O problema é que o surgimento destas novas questões nos anos que se seguiram ao início da redemocratização brasileira, agravado pelo fato de que a descentralização não foi precedida de um consenso social sobre os seus objetivos, acabou por criar uma distância entre os meios e os fins da descentralização e do novo desenho federativo. Ademais, e apesar do caráter consociativo do federalismo e do sistema político brasileiro formatados em 1988, existe hoje uma grande tensão entre o que foi desenhado em 1988, dos pontos de vista constitucional e institucional, e o que acontece na prática (SOUZA, 2001).

É sobretudo sobre a égide dessa nova realidade que avança hoje o que Fiori (1995) denomina “federalismo pragmático”, no qual a idéia central e as motivações básicas, diante da crise, parecem assumir o desafio de consolidar o princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais com vistas à otimização e viabilidade operacional das próprias políticas públicas.

Isso porque, segundo Souza (2003), o formato do novo federalismo introduzido pela Constituição de 1988 pode ser caracterizado como um sistema que conta com um alto grau de federalização das políticas públicas, mas onde as esferas subnacionais detêm considerável autonomia administrativa, grande responsabilidade na implementação da gestão e participação nos recursos públicos nacionais sem precedentes na história constitucional brasileira.

³ Em termos ideais, nos termos de Abrucio, há dois modelos de relacionamento intergovernamental, o competitivo e o cooperativo, os quais correspondem, respectivamente, ao federalismo interestatal (ênfase na separação entre níveis de governo) e ao federalismo intra-estatal (ênfase no imbricamento entre níveis de governo). Dito de outro modo, o federalismo competitivo se debruça sobre a repartição de competências, ao passo que o federalismo cooperativo foca meios de compartilhar tarefas que garantam ações conjuntas entre todos os níveis de governo.

Fiori (1995), ao evocar as experiências federativas internacionais, afirma que seu êxito está ancorado na idéia de complementariedade federativa, a partir da qual as unidades negociantes devem ser a um só tempo “desiguais” mas “capazes”. Ademais, segundo Fiori, a experiência internacional confirma que os arranjos políticos federativos tendem a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto maiores forem os níveis de desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais, como tão bem mostra o caso brasileiro.

A cooperação federativa passa então a ser necessária não apenas porque reforça os laços constitutivos da federação, mas por conta da natureza intrinsecamente compartilhada das políticas públicas no federalismo moderno, intensificada pela tendência de descentralização que acomete, em maior ou menor grau, todos os Estados Nacionais que optaram por fazer do federalismo a base de organização de suas estruturas institucionais e políticas (ABRUCIO, 1998). Este desafio, como se verá adiante, não passou à margem da temática ambiental, cujas responsabilidades também foram elevadas a partir da CF de 88 e do processo brasileiro de descentralização.

1.2 Federação, Meio Ambiente e o Sisnama

A Lei Federal no 6.938/81, que estabelece as bases da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), passou a dispor, ainda na agonia do regime autoritário, sobre a articulação e a responsabilidade de seus órgãos competentes nos três níveis de governo por meio do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). A gestão ambiental e a execução das políticas públicas ambientais no Brasil, incluindo a fiscalização e o licenciamento ambiental, foram então, pela primeira vez, distribuídas numa abordagem integrada com vistas à execução de uma política nacional do meio ambiente (CAPELLI, 2001). Na esfera municipal, são componentes do Sisnama os órgãos ou entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que degradam o meio ambiente.

Segundo o Sisnama, cabe a cada ente federativo desenvolver os mecanismos necessários ao cumprimento de sua missão constitucional, adequando sua estrutura administrativa, incorporando uma atuação integrada entre os órgãos do Sistema e criando o seu próprio sistema de gestão ambiental. A PNMA, neste termo, já previa que o modelo de

gestão ambiental a ser adotado no Brasil tinha como fundamento a descentralização. O problema, segundo Scardua, é que:

a forma, como e quando deveriam ser feitas tais atividades não haviam sido discutidos com os estados e muito menos com os municípios, estes últimos alvos das ações previstas no Sisnama. Dado que a descentralização envolve diferentes esferas de governo e que, em última instância, o ente federado tem a prerrogativa de querer ou não assumir outras atribuições além daquelas já designadas na Constituição Federal, a implementação do Sisnama tem sofrido atrasos na sua implantação (SCARDUA, 2003).

A repartição de competências entre os entes federados, neste termo, ainda precisa ser disciplinada por meio de normas a serem instituídas por lei complementar, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, Artigo 23, Parágrafo Único, tendo em vista “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional”. Nas atribuições dedicadas a todos os entes federados pelo Artigo 23 estão, entre outras coisas, proteger o meio ambiente e combater a poluição; preservar as florestas, a fauna e a flora e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais.

A definição clara de um novo sistema de atribuições federativas, como também destaca a Agenda 21 Brasileira, é fundamental para evitar as conseqüências perniciosas que as “competências concorrentes” têm provocado sobre a prestação de serviços públicos, como a superposição de comandos e de recursos, a falta de responsabilização das entidades governamentais e os conflitos interinstitucionais (CAMARGO, 2001). Além disso, a promulgação da lei parece imprescindível para otimizar no Brasil a transferência de atribuições da União e dos Estados para o município, sem superposição de ações no que se refere à atuação ambiental.

A gravidade desta questão é ratificada pelo *Perfil do Município Brasileiro, Meio Ambiente 2002* (IBGE, 2005a), que analisou a transferência de atribuições dos Estados para o conjunto dos municípios brasileiros. Os resultados revelam que apenas 22% (1.210) do total de municípios possuíam, em 2002, protocolo de transferência de atribuições com o órgão ambiental de seu Estado⁴. Os objetos de acordo mais freqüentes foram o licenciamento ambiental (51%), a gestão dos recursos florestais (38%) e a gestão de recursos hídricos (33%).

Por um lado, como argumenta Oliveira (2001), há a necessidade de eliminação de duplicidades e de atividades desnecessárias para empregar os recursos de forma eficiente na

⁴ Esse tipo de acordo é mais freqüente nas Regiões Sul (36%) e Centro-Oeste (31%), segundo o IBGE (2005).

distribuição de responsabilidades entre as diferentes organizações públicas. Por outro, há de se ter o cuidado de não restringir excessivamente esta delimitação de tal forma que escasseiem as possibilidades de cooperação e a eficácia no provimento de serviços públicos. O desafio, segundo pode se auferir de Berkes (2002), passa a ser então (1) identificar arranjos institucionais que possam dialogar entre si e (2) investigar a dinâmica destas instituições no que se refere à capacidade de adaptação a mudanças no sistema. Por fim, passa a ser necessário também, como reforça Vaz (1997), diagnosticar a capacidade dos municípios para assumir estas novas responsabilidades.

1.3 Municípios e meio ambiente: prerrogativas e estrutura institucional

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu novo marco para a ação municipal no que diz respeito ao meio ambiente. Entre os avanços destacam-se a consagração do tema ambiental como matéria constitucional, objeto de competência comum entre todos os entes federados, e a inclusão dos municípios como entes partícipes da federação em igualdade de condições, dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Dito de outro modo, todos os municípios, independentemente de haver ou não uma lei complementar delegando ou estabelecendo competências, tornaram-se simultaneamente entes federados e co-responsáveis pela questão ambiental, como estabelecido no artigo 225 da CF.

Neto (2005) lembra que a CF de 1988 deu aos entes federados, especialmente aos municípios, um reforço de autonomia e uma inédita capacidade de auto-organização dos seus serviços. Atribuiu-lhes competências para “legislar bem como para organizar, administrar e prestar os serviços que lhes incumbe e o uso de seus bens, assegurando a eles autonomia administrativa e prerrogativas para decidir como organizar a sua administração e como prestar os seus serviços, observadas as prescrições gerais editadas pela União ou, concorrentemente, pela União e pelos Estados”.

Transportada para a prática jurídica e política, a autonomia dada pela Constituição aos municípios passou a manifestar-se em quatro capacidades, como elucida Silva (1990, apud DELGADO, 1992): 1) autonomia política (capacidade de auto-organização e de auto-governo), 2) autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), 3) autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços

locais) e 4) autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas).

No caso da temática ambiental, muitas das novas atribuições municipais definidas pela CF de 1988, conforme sistematização feita por Delgado (1992, apud ALVARENGA et al., 2002, p. 6), passaram também a se relacionar, direta ou indiretamente, à temática ambiental. A saber:

para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF); (...)

para executar uma política de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput);

para adotar, obrigatoriamente, plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, quando a população da cidade for de mais de vinte mil habitantes, considerando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º, CF); (...)

para a incumbência, nos limites do seu território, de restaurar e preservar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; e de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, §1º, III, CF);

para exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (...)

para promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, §1º, VI, CF);

de modo comum com a União, os Estados e o Distrito Federal: (...) b.2) para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CF);

para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF);

para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF); (...)

para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, CF). (DELGADO, 1992, apud ALVARENGA et al., 2002, p. 6)

Essa elevação de responsabilidades e autonomia, contudo, não veio acompanhada da estrutura necessária para a execução das novas atribuições federativas. Um dos principais problemas resulta do fato que um elevado número de municípios, a maior parte constituídos a partir de 1988, depende hoje quase que exclusivamente de transferências federais para sua sobrevivência. Em 2003, segundo o IBGE (2005b), os municípios foram responsáveis por apenas 5,1% de toda arrecadação tributária, contra 67,9% da União e 27% dos estados. Com as transferências governamentais, os municípios passaram a responder por cerca de 19% da receita disponível nacional e a participação da União caiu para 52,2%. Outro indicador importante para auferir este desequilíbrio, como mostra a tabela 1, é a Carga Tributária Bruta Nacional, que mede o peso da arrecadação tributária em termos de Produto Interno Bruto (PIB). Em 2003, chegou a 34%. Na distribuição pelos entes federativos, a União ficou responsável por 23,1%, os estados por 9,2% e os municípios por apenas 1,7%. Com as transferências, a participação dos municípios subiu para 6,6% e a da União caiu para 17,7%.

Tabela 1 - Distribuição proporcional das receitas e proporção da carga tributária bruta nacional, segundo esfera da federação - Brasil - 2003

Esfera da Federação	Distribuição Proporcional das receitas (%)		Proporção da carga tributária bruta Nacional (%)	
	Arrecadação tributária	Receita disponível	Arrecadação tributária	Receita disponível
Total	100,0	100,0	34,0	34,0
Federal	67,9	52,2	23,1	17,7
Estadual	27,0	28,5	9,2	9,7
Municipal	5,1	19,3	1,7	6,6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Sistema de Contas Nacionais 2003

Cabe mencionar ainda, no que interessa a este trabalho, que os dois principais impostos que compõem a receita tributária dos municípios - ISS e IPTU - beneficiam os

grandes centros urbanos, produtores de serviços e com alta concentração populacional⁵. Com isso, os municípios com até 20 mil habitantes, que representam 72% do total de municípios brasileiros, ficam dependentes, quase que exclusivamente, das transferências governamentais.

Outro fator para este desequilíbrio é a reconfiguração da malha municipal brasileira, acelerada a partir da carta constitucional de 1988, que atribuiu às assembleias legislativas a responsabilidade pela criação de novos municípios no Brasil. Apenas entre 1988 e 2000, 1.438 municípios (ou cerca de 25% do total) engrossaram a fileira de municípios brasileiros, a grande maioria com menos de 10 mil habitantes e claras limitações de atuação e auto-financiamento⁶ (TOMIO, 2002). Essa grande dispersão municipal também ampliou a complexidade da articulação ambiental municipal em sua interface territorial, já que o estabelecimento dos novos limites municipais não necessitou seguir critérios rígidos, que “foram definidos de acordo com a proposta do projeto de lei apresentado, podendo ter como limites rios, rodovias, limites de propriedade ou até mesmo uma reta imaginária que em nada se relaciona com a topografia, o uso do solo ou qualquer parâmetro natural ou antrópico” (LUSTOSA, 2004. p.83).

O projeto de atualização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, encomendado pelo ministério do Planejamento em 2003, também dá mostras das dificuldades que se afiguram hoje aos municípios brasileiros em suas interfaces ambientais. Em relatório especial para delimitar as áreas deprimidas do Brasil, o governo federal procurou identificar os municípios que podem ser considerados como economicamente deprimidos e selecionar, entre estes municípios, aqueles que têm maior capacidade endógena de superação de seu estado de depressão⁷. O estudo concluiu que 2.625 municípios apresentaram pequeno nível de desenvolvimento, baixo ritmo de crescimento na década de 1990 e baixo índice potencial de desenvolvimento, sempre em relação aos indicadores médios nacionais.

⁵ O Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza - ISS e o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU são responsáveis pela maior parte da arrecadação própria dos municípios brasileiros. No ano de 2003, de acordo com informações do Sistema de Contas Nacionais, do IBGE os dois impostos foram responsáveis por 70% da arrecadação própria dos municípios brasileiros, com 38%, para o ISS e 32%, para o IPTU.

⁶ Segundo Tomio (2002), cerca de 74% dos municípios criados e instalados nas últimas duas décadas têm menos de dez mil habitantes.

⁷ A metodologia utilizada foi formada por três passos: aplicação de análise fatorial, construção de um fator ponderado e aplicação de análise espacial. Em torno do potencial normalizado, construiu-se um índice onde os municípios são hierarquizados desde os que estão abaixo da média e os que estão acima da média. Para detectar o potencial de desenvolvimento dos municípios foram utilizados dados de 21 variáveis, observadas para cada um dos 5.507 municípios brasileiros estudados. As variáveis foram agrupadas em conjuntos menores, como , por exemplo, variáveis inerentes aos setores industrial, comercial e a condicionantes urbanos; variáveis relacionadas com o setor agrícola, etc...

Em seguida, estes 2.625 municípios foram classificados segundo o seu grau de endogenia, ou seja, sua capacidade de organização social e política para modelar seu próprio futuro⁸. O estudo concluiu que 1.785 municípios brasileiros são economicamente deprimidos e com baixo potencial endógeno por não apresentarem nenhum indicador sócio-institucional acima dos respectivos indicadores médios do País. Sintomático, para o que interessa a este trabalho, é o que estes municípios trazem em comum. Segundo Paulo Haddad, coordenador do estudo, o principal elemento agregador destes municípios é o fato de eles se encontrarem em áreas geográficas onde ocorreu, desde o período colonial, um intenso processo de uso predatório de seus ecossistemas, reduzindo drasticamente a produtividade dos recursos naturais dos municípios, ou nos quais a existência de “capital natural” é muito reduzida. Mais um motivo, a nosso ver, para olhar com cuidado as interfaces dos municípios com a gestão ambiental por um enfoque marcadamente estratégico.

Isso porque, no caso municipal, se avolumam as dificuldades quando o assunto são as capacidades técnicas e o aparelhamento institucional com vistas ao êxito de políticas públicas na área ambiental. Basta ver que apenas 31 (2,3%), entre os 1.359 municípios brasileiros com até 5 mil habitantes (25,5% do total do país), disseram ao IBGE (2005b) ter secretaria exclusiva de meio ambiente em 2004. Com população de até 20 mil habitantes, são apenas 149 (3,7%) municípios, num total de 3.990 (72% do total brasileiro). Nesses municípios, é preciso reconhecer, como alerta o IBGE, que pode ser desnecessária a duplicação de estruturas executivas em situações nas quais outras secretarias, pró-ativas, encarregam-se de uma agenda ambiental muitas vezes desprovida de maior complexidade. O que não significa, contudo, a necessidade de um olhar mais atento a esta conformação, diante do número muitíssimo reduzido de secretarias e do impacto que a sobreposição intersetorial – geralmente associada à agricultura - pode ter sobre o resultado destas pastas.

Dialogar com esta realidade, associada ao contexto dos municípios com até 20 mil habitantes, nos parece hoje tarefa fundamental para o incremento e para a capilarização da gestão ambiental no Brasil, já que estes municípios representam nada menos que 72% do total do País e respondem por parte considerável do território brasileiro, inclusive na Bahia, como se vê pelas figuras 1 e 2. Ademais, segundo o IBGE (2005a), todos os municípios com mais de 500 mil habitantes têm algum órgão de meio ambiente, sendo que 45% possuem

⁸ Para se avaliar o grau de capacidade endógena, foram utilizados três indicadores: o grau de educação da população do município (IDHM-Educação), suas condições de saúde e os riscos de mortalidade prevalentes (IDHM-Longevidade), e a qualidade institucional do município. O Índice de Qualidade Institucional do Município (IQIM) será tanto maior quanto maior a sua capacidade financeira e quanto melhor sua capacidade gerencial.

secretarias exclusivas, 24% têm secretaria conjunta e os 31% restantes possuem órgão subordinado a uma secretaria de outro setor. Quando se consideram os municípios com até 5 mil habitantes, apenas 2,3% têm secretaria exclusiva para meio ambiente, enquanto 49% não apresentam nenhuma estrutura institucional respondendo pelas questões ambientais. Na Bahia, onde está nosso estudo de caso, 263 dos 417 municípios dizem contar com algum tipo de estrutura na área ambiental, sendo que não passam de 19 as secretarias exclusivas de meio ambiente, sendo 80 conjuntas com as pastas de agricultura.

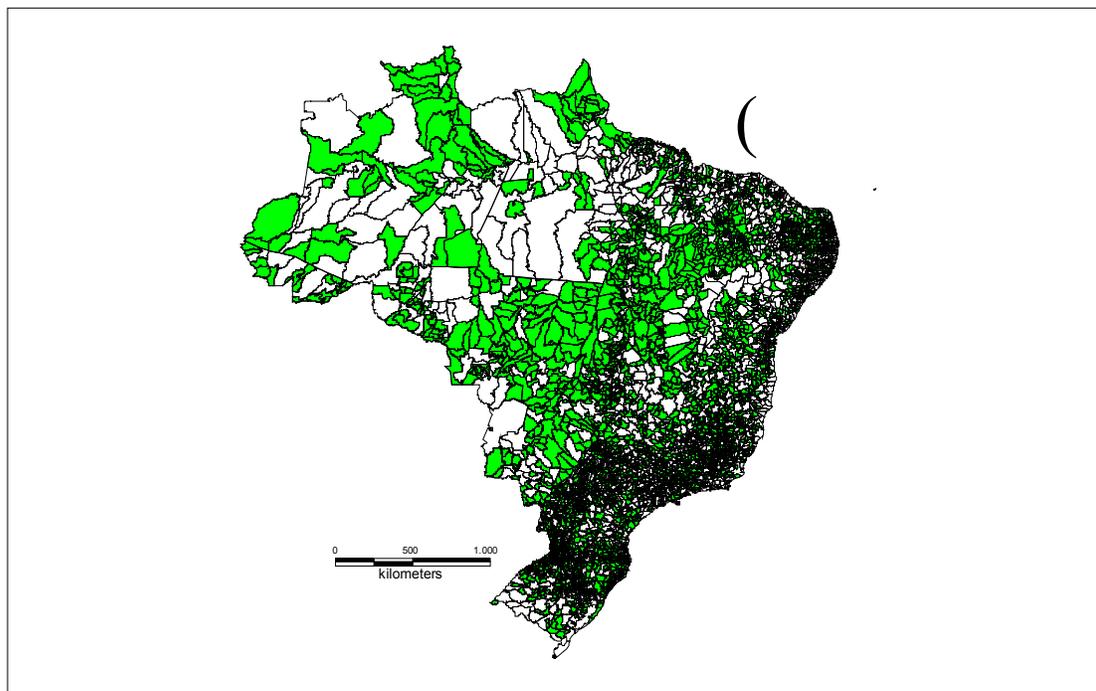


Figura 1 - Municípios com menos de 20 mil habitantes – Brasil, 2000

Fonte: Censo Demográfico 2000

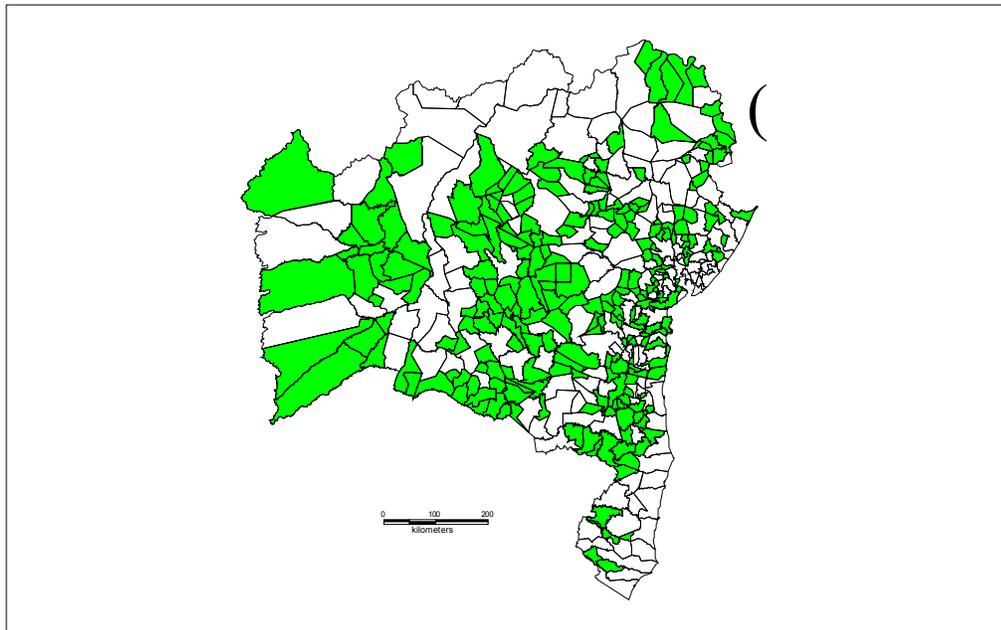


Figura 2 - Municípios com menos de 20 mil habitantes – Bahia, 2000

Fonte: Censo Demográfico 2000

É assim que o próprio estudo do IBGE (2005a) conclui, em sintonia com autores como Scardua (2003), haver um quadro de fragilidades que requer estratégias de expansão do processo a todos os municípios, de consolidação das estruturas já implantadas e de adequação dos recursos organizacionais e institucionais às agendas governamentais. Entre as pendências estaria também a “fusão” da agenda ambiental a outras agendas setoriais nos municípios, por meio da criação de unidades executoras de gestão ambiental no interior de órgãos municipais dedicados a outros assuntos.

Esta é uma opção que dificilmente atende, como reconhece o próprio IBGE, às demandas de uma agenda ambiental consistente, principalmente se considerada a grande associação entre o tema ambiental e o da agricultura no Brasil (gráficos 1 e 2). É este o caso de 65% das 1.487 secretarias municipais associadas (são secretarias de agricultura e meio ambiente) e de 60% dos 2.078 órgãos de meio ambiente subordinados à outra secretaria. Esta constatação, como destaca o IBGE, pode indicar uma certa prevalência da dinâmica rural sobre os problemas urbanos no processo de institucionalização da gestão ambiental em grande parte dos municípios, mas também pode representar um acordo temporário que resulta da tensão e dos conflitos entre a expansão da fronteira agrícola e os problemas socioambientais decorrentes (IBGE, 2005a)

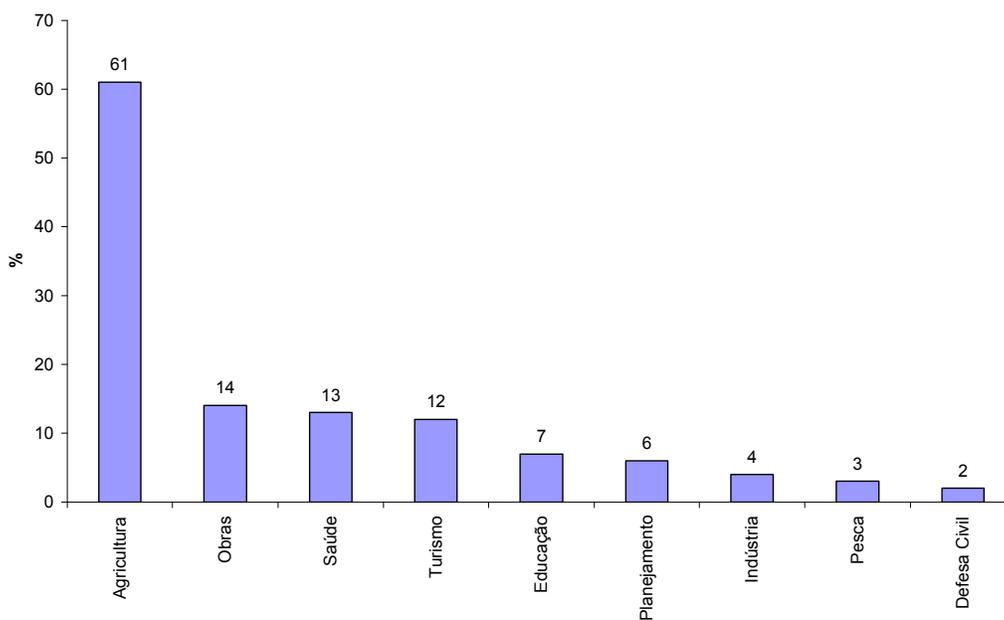


Gráfico 1 - Percentual de municípios com Órgãos Municipais de Meio Ambiente Conjunta, segundo setores de atuação Brasil - 2002

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002

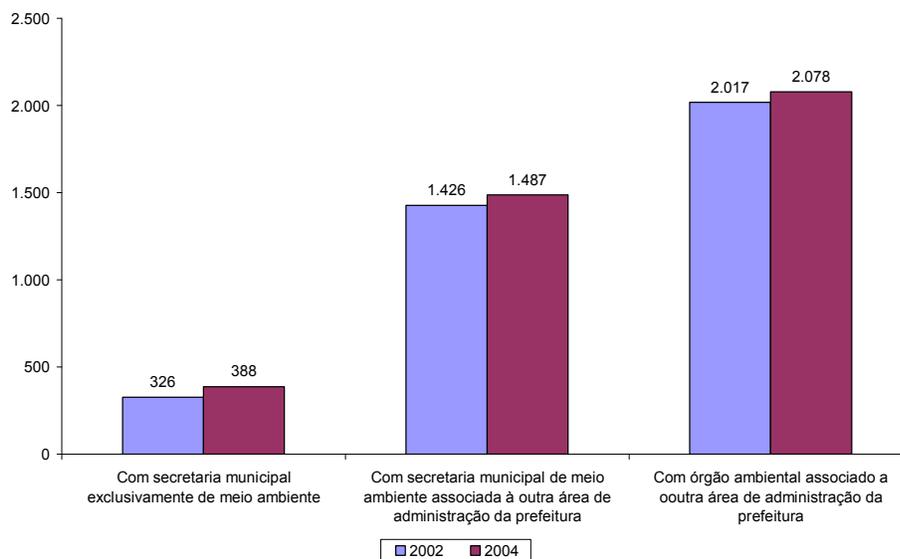


Gráfico 2 - Número de municípios com estrutura formal na prefeitura na área de meio ambiente - Brasil - 2002/2004

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002/2004

A pesquisa constata, ademais, que 73% dos municípios que firmaram convênios na área ambiental, em 2001, o fizeram com outro órgão público, seja federal, estadual ou municipal, enquanto instituições ligadas à iniciativa privada, ONGs, órgãos de ensino e pesquisa ou universidades foram citadas como parceiros de convênios na área ambiental por apenas 20% dos municípios. Como se vê, embora o crescimento da cooperação municipal junto a entidades não-governamentais seja altamente propagado atualmente, não se pode desconsiderar que a cooperação municipal para a gestão ambiental ainda se dá predominantemente junto a outros órgãos públicos, o que traz novamente a necessidade de se debruçar sobre os problemas federativos e a cooperação intergovernamental. No caso, os municípios com até 20 mil habitantes, vale lembrar, são os que menos estabelecem este tipo de associação, sendo o Nordeste a região com a menor proporção (IBGE, 2005a).

Por fim, é preciso ter sempre em conta que o êxito de políticas ambientais está diretamente associado à existência de recursos humanos tecnicamente habilitados e preparados para empreender este desafio. Contudo, somente pouco mais de 1% dos servidores municipais, como destaca o IBGE (2005a), está lotado no setor que cuida de meio ambiente, sendo que apenas 20% deles exercem função de nível superior.

As perspectivas de reversão deste quadro ainda são tímidas, sobretudo por conta dos vácuos cooperativos entre municípios e estados e governo federal. Em 2001, por exemplo, apenas 18% dos municípios brasileiros receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente. Na análise segundo as Grandes Regiões geográficas (gráfico 3), observa-se que as Regiões Sudeste (28% dos municípios) e Sul (24%) são as que apresentaram os maiores percentuais de municípios que receberam recursos para o meio ambiente, enquanto a Região Nordeste, mais uma vez, é a que apresentou a menor proporção. Quando consideramos a diferença entre a proporção de municípios com até 20 mil habitantes que recebem estes recursos e aqueles de maior adensamento populacional, esta desigualdade também é largamente acentuada, segundo o gráfico 4.

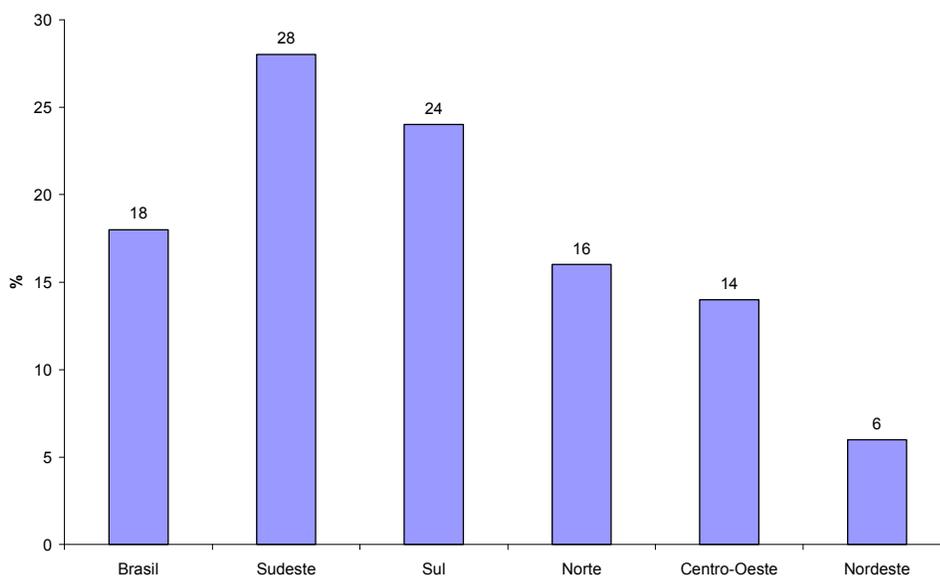


Gráfico 3 - Proporção de municípios que receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente, segundo Grandes Regiões - 2002

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002

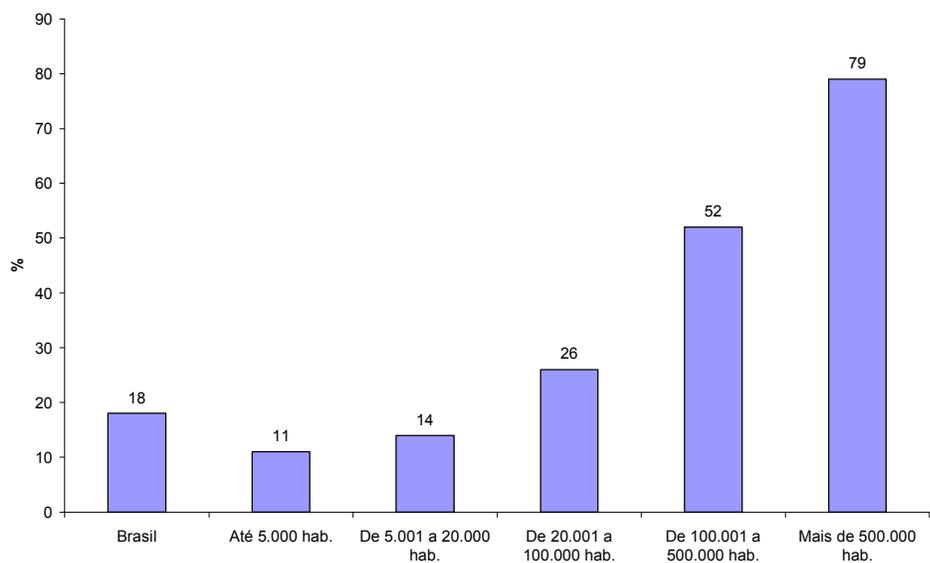


Gráfico 4 - Proporção de municípios que receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente, segundo classes de tamanho da população dos municípios – Brasil – 00

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002

Nota: As informações referem-se a 2001

CAPÍTULO II – O DILEMA DA INTEGRAÇÃO

2.1 Gestão das águas, território e cooperação federativa

Muitos aspectos de um planejamento integrado - espacial e setorial - não podem limitar-se ao território de um só município, de um só estado ou mesmo de um único País. No caso da temática ambiental, é o reconhecimento de sua própria complexidade que torna mais peculiar e problemático o desafio de levar a cabo esta integração: a natureza não tem fronteiras administrativas, nem os ecossistemas têm outra soberania que não a sua própria. Se a fragilidade municipal para assumir os desafios da gestão ambiental se materializa neste trabalho num dilema da eficácia, há de se considerar então um outro e igualmente importante dilema que tem ocupado a agenda política brasileira pelo menos desde a redemocratização: o da integração intergovernamental com vistas à execução sistêmica de políticas públicas na área ambiental.

Considerando que o Brasil possui um dos mais expressivos números de bacias hidrográficas do mundo, assentadas sobre um dos mais complexos sistemas federativos do planeta, não há como dissociar a gestão apropriada destes recursos da vigência de instrumentos de coordenação e cooperação que permitam aos entes federados cumprir este desafio. É neste contexto que, por meio da lei federal 9.433/97, surge a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de análise e intervenção, o que passa a demandar uma nova integração de viés intergovernamental para a elaboração e execução de políticas públicas.

O que está em jogo, segundo Calasans et al (2003), é a consolidação de novos espaços institucionais de gestão que, tendo base territorial diversa da divisão territorial político-administrativa do País, não podem ser isoladamente executadas pelos organismos tradicionais, cujas bases são municipais, estaduais ou federais. Trata-se, em última análise, de uma inflexão que implica considerar o rebatimento que a adoção de um modelo de gestão de recursos hídricos inspirado de um país unitário (França) certamente tem quando institucionalizado num país federativo como o Brasil, onde as municipalidades, apesar de todas as fragilidades já destacadas, são constitucionalmente responsáveis pelo zoneamento e parcelamento do solo, cujos resultados têm claro rebatimento sobre a salvaguarda dos recursos hídricos no âmbito da bacia.

Assim, se temos que o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh) se sobrepõe, - mas não se opõe -, à estrutura administrativa federalista, torna-se imprescindível também pensar a gestão consorciada de recursos hídricos, no âmbito municipal, não só como oportunidade de mitigar dificuldades de estrutura e auto-financiamento, mas principalmente como forma – e desafio – de racionalizar as ações de modo a compreender a complexidade da própria natureza a partir de uma nova institucionalidade.

Se o êxito desta nova configuração depende da combinação de recortes territoriais distintos, parece-nos necessário então revisitar, mesmo que brevemente, o conceito de território e sua transformação ao longo das últimas décadas, considerando as implicações deste debate sobre a cooperação federativa e o desenho de novas políticas públicas. Quais são, afinal, as interfaces da gestão ambiental e da gestão territorial? Como elas se associam à questão federativa e interferem nas formas de interação entre diferentes entes governamentais? Mais importante, como harmonizar estes diferentes campos analíticos em favor de políticas integradas que tenham por princípio – e por fim – a gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil?

Moraes (2005) lembra que o conceito de território, na concepção clássica da geografia política, foi formulado como o espaço de exercício de um poder eminentemente centralizado no Estado, delimitado pela jurisdição de uma dada legislação em termos de afirmação de uma soberania estatal. O território foi, assim, “qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre”, tal qual definido em diversos estudos sobre a divisão territorial do poder próprios do federalismo.

No novo contexto mundial, contudo, vem se alterando o conceito de território diante da limitação que esta definição tem manifestado diante da complexificação social, política, econômica e ambiental catalisada pela globalização, adotando-se o proposto por Raffestin (1980) e Becker (1988): território, mais do que meramente o espaço de exercício de poder estatal, tornou-se também o espaço da prática. Além de implicar na apropriação de um espaço, implicando na noção de limite, o território, como define o documento base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT, p.14), “passou a ser visto também como um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática”. Como sintetiza Santos (1996):

A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado País ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais (...) Quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana e a política. (...) As configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significação real, advém das ações realizadas sobre elas (SANTOS, 1996, p. 18-199 apud STEINBERGER, 2006, p. 60).

É assim que, como dispositivo geopolítico, a caracterização dos fenômenos ambientais sem referência espacial concreta permite, segundo Vargas (2004), sua exploração dissociada das particulares relações sociedade-natureza que os originaram. Assim, uma abordagem territorializada deve necessariamente levar em conta as práticas sociais e as formas de relação com a natureza, o que implica ter em conta um maior aprofundamento da forma como o Estado e a sociedade definem “o acesso e uso dos recursos naturais (...), de como estabelecem os mecanismos de regulação que intervêm nesses processos e como qualificam culturalmente as conseqüências dessas ações, tanto para a si mesmos quanto para a natureza”. (VARGAS, 2004, p. 11)

A não compreensão desta complexidade, segundo Santos (1994), gera equívocos e distorções que têm, como berço, o descolamento do olhar sobre as práticas sociais, econômicas e políticas do palco onde se manifestam. Daí a necessidade de não falar apenas de território, mas de “território usado”, nos termos do autor, como também parece perigoso falar de recursos hídricos, ou de qualquer outro recurso natural, sem levar centralmente em consideração as ações empreendidas, direta ou indiretamente, na escala territorial sobre a qual eles se manifestam. Como alerta Santos (1994):

Ontem, o homem se comunicava com seu pedaço de natureza praticamente sem mediação. Hoje, a própria definição do que é este entorno, próximo ou distante, o Local ou o Mundo, é cheia de mistérios. (...) Quando o meio ambiente, como natureza espetáculo, substitui a Natureza Histórica, lugar de trabalho de todos os homens, e quando a natureza “cibernética” ou “sintética” substitui a natureza analítica do passado, o processo de ocultação do significado da história atinge seu auge. É também desse modo que se estabelece uma dolorosa confusão entre sistemas técnicos, natureza, sociedade, cultura e moral (SANTOS, 1994, p. 15-32, apud STEINBERGER 2006, p 52).

Associando este debate aos novos desafios de ação do Estado, Vargas (2004) argumenta que o território torna-se um eixo de análise indispensável para a abordagem de qualquer fenômeno ambiental porque permite a incorporação de diferentes escalas para o planejamento e a execução de novas políticas públicas. Desta forma, argumenta, “não se dá a subordinação entre escalas, mas sua complementariedade, o que de fato reflete mais cabalmente a própria dinâmica espacial dos fenômenos que se expressam em várias escalas simultaneamente”.

Portanto, quando nos referimos à descentralização da gestão ambiental, temos de pensar as transferências de poder e competências também no âmbito de sua estrutura territorial. Assim, não há como dissociar a gestão ambiental da gestão territorial, a partir da qual a gestão ambiental só pode ser realizada mediante a definição de espaços territoriais previamente negociados e verdadeiramente atinentes ao objeto de gestão (SCARDUA, 2003).

Contudo, para estruturar políticas “espacialmente fundamentadas” como as de recursos hídricos, é preciso, para Steinberger (2006), descobrir antes o que está por trás do falso entendimento da política ambiental como política de recursos naturais, e da política territorial como política de recursos construídos expressos nas políticas regional, urbana ou rural. É necessário também descobrir por que essas políticas e seus instrumentos de gestão têm sido objeto de concepções isoladas que abordam o espaço de maneira segmentada.

Segundo a autora, estas descobertas devem ser feitas à luz do fato de que:

a partir de meados do séc XX, quando o planejamento espacial ganhou força nos Países do mundo capitalista, muitos pesquisadores da academia e **técnicos governamentais (grifo nosso)** confundiram a possibilidade de enfocar separadamente as questões ambientais, territoriais, regionais, urbanas e rurais, para fins analíticos, com a teorização e a intervenção sobre as mesmas como se fossem autônomas. (...) Por esta razão pode-se falar em política ambiental e em política territorial, mas elas devem ser formuladas em conjunto. Pela mesma razão não se pode entender política ambiental como política de recursos naturais e nem política territorial como política de recursos construídos expressados em políticas regional, urbana ou rural (STEINBERGER, 2006, p.55).

O desafio do planejamento territorial está, deste modo, associado à questão da nova relação Estado-território, unidade indissolúvel até recentemente, mas rompida hoje pela necessidade de uma nova estratégia de intervenção estatal. Dito de outro modo, trata-se, como ressalta o documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento do Território

(PNOT), de se debruçar sobre uma questão política associada não apenas à “mudança de natureza” do Estado e do território, mas também da mudança de relação do Estado com seu território, o que traz novamente ao debate a questão federativa. Isso porque o conceito de gestão territorial, como reconhece Becker (1991), surge, em grande medida, do próprio reconhecimento das limitações do planejamento centralizado e técnico enquanto instrumento de ordenamento do território.

Passa a ser necessário então, conforme o mesmo documento, entender cada vez mais o planejamento territorial como o “conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados”, em múltiplas escalas e em diferentes contextos. A questão, segundo Costa (2005), é que existe hoje uma diversidade ou um conjunto de opções muito maior de territórios / territorialidades com os quais se pode operar e muito mais opções para desfazer e refazer essa multiterritorialidade. Este movimento, como insiste o autor, tem trazido grandes desafios de coordenação federativa, já que:

Na atualidade, as políticas públicas territoriais na escala nacional tendem à fragmentação, isto é, correspondem (e reiteram), de um lado, à crescente especialização dos aparelhos do Estado e à setorização dos planos, programas e projetos e, de outro, elas sucumbem no mais das vezes diante da variedade das demandas freqüentemente conflitantes, geradas pelos novos e poderosos fluxos internacionais e nacionais (de capitais, bens, serviços e informações). Como resultado geral, reduz-se drasticamente a eficácia das macropolíticas de maior envergadura e complexidade, tais como os programas nacionais de “zoneamento ecológico-econômico”, as “políticas nacionais integradas” ou os “planos nacionais de desenvolvimento” (COSTA, 2005, p.56).

É neste sentido que Haesbaert (2005) insiste que temos hoje o fortalecimento não mais de um mosaico padrão de unidades territoriais em área, vistas muitas vezes de maneira exclusiva entre si e às quais ele denomina “territórios-zona”, mas uma miríade de “territórios-rede”, marcada pela descontinuidade e pela fragmentação:

A multiterritorialidade é, se não a forma dominante, pelo menos a forma contemporânea (...) da reterritorialização, a qual muitos autores, equivocadamente, preferem caracterizar como desterritorialização. Ela é consequência direta da predominância dos territórios-rede, sobrepostos, sobre os territórios-zona, exclusivistas e contínuos, que marcaram aquilo que se pode denominar de modernidade clássica, dominada pela lógica territorial exclusivista de padrão estatal. (HAESBAERT, 2005, p.19)

Ojima (2004), em seus estudos sobre o reatamento da gestão de recursos hídricos sobre as instituições federativas, faz importante lembrança ao ressaltar que as demandas por políticas ambientais integradas no Brasil surgiram na agenda política no mesmo momento em que a descentralização e a territorialidade passaram a ocupar destaque nas discussões políticas. A gestão de recursos hídricos, como argumenta o autor, é a que desenvolveu o sistema de gerenciamento mais complexo para lidar com este novo desafio, o que implica a necessidade de uma revisão mais apurada da evolução do arcabouço legal e institucional que resultou na atual configuração das políticas nacional e estaduais de recursos hídricos. Como se verá adiante, esta base institucional ainda tem seu desafio elevado por um importante e não resolvido dilema de gestão: a conjugação dos instrumentos de gerenciamento hídrico com os de planejamento e ordenamento do território, cuja competência e responsabilidade ainda é, sobretudo, do governo municipal.

2.2 Evolução da base legal e institucional

Desde a criação do Código das Águas, em 1934, as políticas públicas sobre recursos hídricos seguiram um modelo centralizador, dando especial atenção à regulamentação das questões relativas ao aproveitamento hidráulico com fins de geração de energia elétrica, em detrimento aos demais usos. Como diz Christofidis (2001), à semelhança de outros países, a experiência brasileira de gerenciamento de recursos hídricos começou pautada por ações setoriais, isoladas e dependentes do poder conjuntural de cada setor, sob um viés marcadamente burocrático, no qual predominou uma visão fragmentada do processo e a centralização do poder decisório nos escalões mais altos, sem que houvesse a participação dos governos municipais, dos usuários da água e da sociedade civil organizada.

Os primeiros órgãos criados no Brasil, como reconhece a ANA (2005), se mostraram inócuos diante desta configuração, e a sobreposição de ações estaduais e federais dificultaram o planejamento integrado. Nos anos 70 é que teriam começado a se consolidar alguns princípios básicos da gestão, como a necessidade de promover a utilização racional e

integrada dos recursos hídricos, de definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e da premissa da decisão colegiada (ANA, 2005).

Em 1978, a Portaria nº 90, conjunta dos Ministérios do Interior e de Minas e Energia, começa a dar materialidade a este tendência ao criar os Comitês de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) para diversos rios da região sudeste. Esses comitês, compostos apenas por integrantes do Poder Público, não tinham poder deliberativo, nem dispunham de recursos financeiros próprios, mas passaram a realizar diversos estudos para o conhecimento da realidade das bacias em sua integridade (ANA, 2005).

Em 1988, a Constituição Federal finalmente deu competência à União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e definir critérios de outorga de direito de seu uso (art. 21, inciso XIX), além de eliminar a figura de água particular, prevista anteriormente no Código de Águas. Desde então, todas as águas são públicas e estão sob o domínio da União ou dos estados.

Na década seguinte, foi sancionada a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), dando início ao que Christofidis (2001) denomina de “modelo sistêmico de integração participativa”, que passa a se apoiar numa estrutura com três mecanismos principais: o planejamento estratégico por bacia, a tomada de decisão por deliberações e negociações e a adoção de instrumentos legais e financeiros.

Entre os objetivos expressos pela PNRH estão: assegurar a necessária disponibilidade de água à atual e às futuras gerações, em padrões de qualidade adequados aos usos múltiplos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

A Lei define seis instrumentos da Política: os planos de recursos hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes; a outorga de direito de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso da água; a compensação financeira aos municípios e o sistema nacional de informações sobre recursos hídricos. Define, ainda, um ordenamento institucional para a gestão compartilhada do uso da água - o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), do qual fazem parte o conselho nacional de recursos hídricos; os conselhos de recursos hídricos dos estados; os comitês de bacia hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federais, estaduais e municipais, cujas competências se relacionem com a

gestão de recursos hídricos; as Agências de Água, e as organizações civis de recursos hídricos, na qual se enquadram hoje os consórcios intermunicipais de bacia.

Os comitês de bacia, células da descentralização prevista pela lei 9433, tornaram-se então órgãos colegiados locais com participação dos usuários, da sociedade civil organizada e de representantes de governos municipais, estaduais e federal. Suas atribuições, como define a lei, devem ser exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição, cabendo-lhes articular a atuação das entidades envolvidas. Também cabe aos comitês arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, além de aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia, acompanhar sua execução e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas.

Em princípio, como destacam Abers e Jorge (2005), este conjunto de leis deveria levar à consolidação de um sistema descentralizado de gestão articulado com órgãos de gestão em nível federal e estadual. No entanto, além da maioria dos estados e municípios carecerem de capacidade técnica para a operacionalização das decisões dos comitês, tais como a implantação de sistemas relativos à outorga, às informações, ao monitoramento e à fiscalização, ainda persistem indefinições relativas ao estabelecimento da cobrança (ABERS e JORGE, 2005). Segundo o IBGE (2005), o número de municípios que participa de comitês de bacia já abrange mais de 50% do total, tendo aumentado no País, de 2002 para 2004, em todas as regiões e em todas as faixas de população, como mostra o gráfico 5⁹. Vale ressaltar, contudo, que um quarto (24%) destes municípios sequer dispunha de órgão responsável pelo tema ambiental quando da realização da pesquisa em 2004.

⁹ Na análise regional, o Sudeste continua se destacando pela elevada proporção de seus municípios (84%) com participação em algum comitê. É bem verdade que o Estado de São Paulo contribui bastante para este resultado, uma vez que 95% de seus municípios estão em comitês de bacia (IBGE, 2005b).

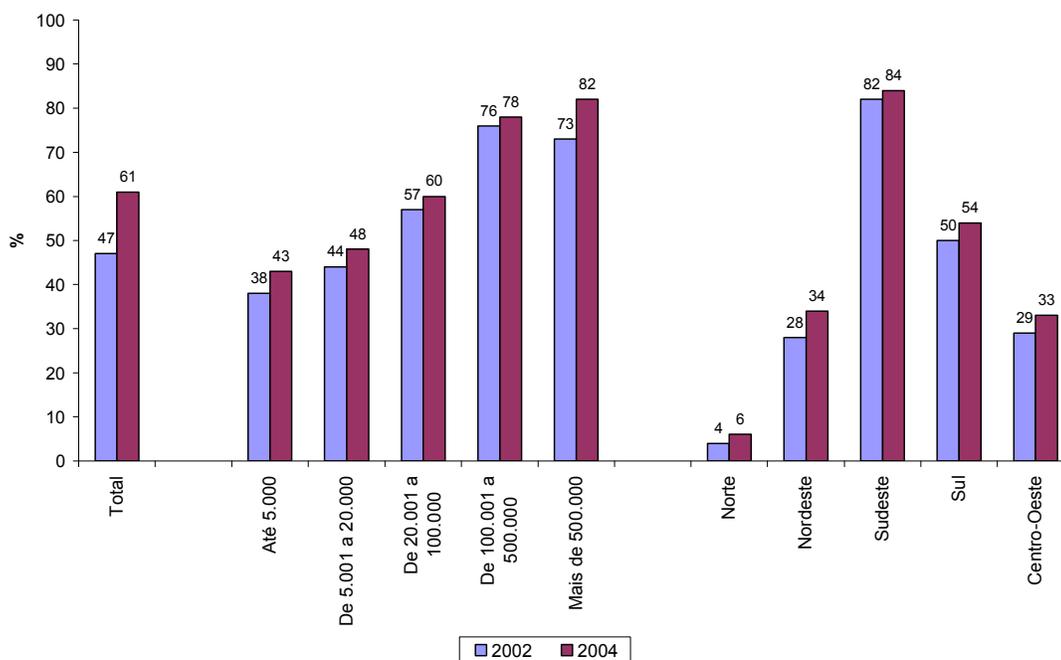


Gráfico 5 - Proporção de municípios que participam de comitê de bacia hidrográfica, segundo classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões - 2002/2004

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002/2004

No que se refere à política baiana de recursos hídricos, os obstáculos para uma gestão verdadeiramente descentralizada são ainda mais complexos. Isso porque a Lei Estadual 6.855/95¹⁰, que cria a Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelece os comitês de bacia como órgãos meramente consultivos, instituindo a Superintendência de Recursos Hídricos do estado (SRH-BA) como órgão gestor e figura central do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Vale dizer que, em seu Capítulo II, Art. 6º, a referida legislação estabelece que cabe ao governo estadual “incentivar os usuários dos recursos hídricos a se organizarem sob a forma de Comitês de bacias hidrográficas”, por sua vez “destinados a discutir e propor ao Órgão gestor sugestões de interesse das respectivas bacias”.

Segundo Santos (2003, apud LEAL 2004), esta recusa em se adequar ao modelo federal de gestão se explicaria pela preferência do então governo estadual em adotar formas de organização não deliberativas nas quais iniciativas ou interesses privados tivessem maior

¹⁰ A Lei estabelece ainda as principais diretrizes para a política do setor, define o órgão gestor (Superintendência de Recursos Hídricos, autarquia integrante da administração indireta da Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação), institui a descentralização administrativa, prevê a elaboração de um plano estadual de recursos hídricos, trata das outorgas, da cobrança pelo uso da água, do rateio dos custos e das penalidades em caso de infração.

peso, ao mesmo tempo em que deixava de abrir mão de sua autonomia administrativa para compartilhá-la com uma nova instância deliberativa, representada pelos Comitês de Bacia. O governo estadual, por sua vez, teria se escorado na tese de que a gestão centralizada dos recursos das bacias, em situações de escassez, permitiria uma melhor equidade regional na execução dos benefícios (LUSTOSA, 2003).

Passaram a ser sugeridas pelo governo estadual, então, não a constituição de comitês, mas a formação de “Consórcios de Usuários” e “Organizações de Usuários”. A SRH-BA, como destaca Leal (2004), está usando ainda como alternativa aos comitês uma estrutura chamada Comissão Municipal de Usuários de água (COMUA) e as Associações de Usuários de Água (AUA), recusando sistematicamente o modelo federal de gestão (LEAL, 2004). Disto resulta que o Estado da Bahia, após 11 anos de existência, reconheceu apenas três comitês de bacia, por sua vez constituídos sem autonomia deliberativa.

Esta configuração, no que nos interessa mais detidamente, resultou em um modelo de gestão em que praticamente inexistiu uma parceria sistematizada da SRH estadual com o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá, o qual não dispõe, em seu quadro institucional, da presença de usuários de água¹¹. Vale ressaltar, ademais, que o Consórcio, em nenhum momento, teve como parceiro preferencial, no âmbito do governo estadual baiano, a SRH-BA, nem mesmo quando da elaboração, pelo Consórcio, de seu projeto de elaboração conjunta de planos diretores municipais com foco nos recursos hídricos e em consonância com o plano diretor da bacia elaborado pelo Estado. Esta desarmonia, como se discutirá a seguir, tem efeitos claramente negativos sobre a salvaguarda dos recursos hídricos, já que o município tem enorme responsabilidade, inclusive constitucional, pelo controle de atividades com reconhecido impacto sobre as bacias.

2.3 O município e a bacia: interfaces ambientais e territoriais

Se a literatura sobre descentralização geralmente considera que se trata de um processo no qual os governos centrais transferem poderes aos níveis mais locais, na área de recursos hídricos esse processo é mais complexo, como sintetizam Abers e Jorge (2005).

¹¹ Segundo entrevistados do CIJ, o argumento dado pela SRH-BA para a baixa densidade de parcerias junto ao Consórcio estaria no fato de que outras regiões do estado teriam mais prioridade para investimentos e ações referentes ao gerenciamento dos recursos hídricos, ao mesmo tempo em que não contariam com estruturas institucionais como as do Consórcio em sua área de atuação.

Primeiro, porque o processo de descentralização ocorre nos níveis nacional e estadual, com a criação de comitês de bacia tanto para as águas federais quanto para as águas estaduais, com a definição da dupla dominialidade das águas. Segundo, porque a descentralização teria um caráter “semivoluntário”, sendo que nada obriga que comitês sejam criados em todas as bacias hidrográficas, mesmo que haja manifesto interesse local, como pode se constatar pela experiência do Jiquiriçá. Terceiro, porque a descentralização não envolve a transferência de poder para o município, mas propõe a criação de uma nova esfera territorial, a bacia hidrográfica. Quarto, e no que mais nos interessa aqui, porque o município, tanto no caso federal como no caso baiano, ainda não está devidamente integrado aos respectivos sistemas de gerenciamento dos recursos hídricos, embora tenha responsabilidade central pela salvaguarda dos recursos hídricos no âmbito das bacias hidrográficas.

Um dos aspectos mais relevantes da Lei da Águas, como destacam Galindo e Furtado (2006), é o estabelecimento, em uma de suas diretrizes gerais, da articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão do uso do solo, ressaltando que, na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos. (GALINDO e FURTADO, 2006).

Carneiro, Cardoso e Azevedo (2006) lembram, ademais, que a lei 9.433/97 e seus textos regulamentares asseguraram a participação dos municípios na condição de usuários de recursos hídricos no âmbito das novas esferas públicas deliberativas, mas que nenhum texto legal definiu com clareza esta relação entre a gestão das águas com o planejamento do território, cujas competência e responsabilidade ainda são, sobretudo, do governo municipal.

Lustosa (2004) joga luz a este problema ao detectar que a lei 9.433/97 apresenta apenas dois itens de cunho territorial aos planos diretores de bacia: “II – Análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução das atividades produtivas e de modificação dos padrões de ocupação do solo (...) e VII – Propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos”. Ainda assim, como destaca Lustosa (2004, p.13), na prática “este conceito ampliado não tem sido apreendido”, já que a “maioria dos planos diretores de bacia, inclusive estaduais, tem suas propostas quase que inteiramente restritas aos recursos hídricos propriamente ditos”. Pesquisa realizada pelo projeto marca d’água, entre 23 comitês de bacia, confirma a preocupação da autora ao identificar que quatro comitês sequer

indicaram ações de projetos ou planos ambientais que estejam relacionados ao uso e ocupação da terra.

Os planos de recursos hídricos são o primeiro instrumento citado na Política Nacional de Recursos Hídricos e, de acordo com o disposto no art. 6º da referida lei, são planos que visam a fundamentar e a orientar sua implementação e o gerenciamento desses recursos¹². Os planos devem ser elaborados pelas agências de água e aprovados pelos respectivos comitês¹³. No caso de não existir Comitê de Bacia, as entidades ou os órgãos gestores de recursos hídricos serão responsáveis pela elaboração da proposta de Plano de Bacia.

Segundo levantamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) foram identificados 68 estudos de planejamento de recursos hídricos em bacias hidrográficas de rios de domínio da União e dos estados, dos quais 64 se encontram concluídos e quatro em elaboração. Contudo, mais de 90% desses estudos foram realizados sem a participação dos comitês de bacia, não se enquadrando, portanto, como um Plano de Recursos Hídricos na forma da Lei nº 9.433/1997, por não terem sido acompanhados e validados pelos comitês correspondentes. No caso do Jiquiriçá, o plano de recursos hídricos da bacia do Recôncavo Sul foi elaborado sem que houvesse sequer consulta ao Consórcio Intermunicipal do Jiquiriçá, cuja base já estava estabelecida quando da elaboração do documento, em 1993.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os capítulos da Política Urbana (182 e 183) da Constituição de 1988, estabelece como diretrizes gerais a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (GALINDO e FURTADO, 2006)

A lei regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos com claro rebatimento sobre a salvaguarda dos recursos hídricos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como “espinha-dorsal” da regulação urbanística das cidades, na medida que constitui

¹² O conteúdo mínimo desses planos encontra-se definido no artigo 7º, sendo essa definição legal complementada por resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Compete à SRH/MMA coordenar a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e acompanhar sua implementação, enquanto a ANA tem a atribuição de participar da sua elaboração e supervisionar sua implementação. Já o acompanhamento da execução e a responsabilidade pela aprovação são atribuídos ao CNRH. Quanto aos planos estaduais, cabe às respectivas leis de recursos hídricos a definição dos entes responsáveis por sua execução e implementação (MMA, 2002).

¹³ Quando não houver agências de água ou entidade delegatária das funções de agência, os planos de bacia podem também ser elaborados pelas entidades gestoras, detentoras do poder outorgante, sob supervisão e aprovação dos respectivos comitês (MMA, 2002).

o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, com a função de: propiciar o crescimento e o desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; indicar a mais adequada forma de crescimento da cidade no município, garantindo a legalidade dos assentamentos e a qualidade ambiental de todo o município; garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana sirva aos objetivos anteriores, ou seja, que cumpra sua função social¹⁴ (GALINDO e FURTADO, 2006).

Apesar da clara interface entre estes instrumentos, existe, segundo estes autores, um campo ainda pouco explorado sobre as potencialidades de sua aplicação harmônica no gerenciamento dos recursos hídricos, pela falta de maior integração entre os municípios e os demais membros integrantes do Singreh. Como sintetizam os autores:

A efetiva conservação dos recursos hídricos, de modo a assegurar a sustentabilidade ambiental urbana, exige a compreensão do processo social de construção e gestão do espaço onde eles se encontram, incorporando suas dimensões sociais, econômicas, políticas e simbólicas. Para tanto, faz-se necessário lançar um olhar que contemple a gestão do lugar, considerando a interface dos processos sociais de produção e reprodução do espaço cotidiano, de modo a integrar a gestão das águas ao processo de planejamento local, conjugando os instrumentos de gerenciamento hídrico com os de planejamento urbano (...) Isto impõe a necessidade urgente de adequar o papel do poder público sob uma ótica de maior complexidade. (GALINDO e FURTADO, 2006)

Portanto, embora a política de recursos hídricos apresente como uma de suas principais inovações a adoção da bacia hidrográfica como referencial sócio-ambiental para o planejamento e para a implementação da gestão dos recursos hídricos, não se pode negligenciar que a Federação continua se impondo, como um dado normativo, sobre os atores sociais e institucionais envolvidos nessa gestão. (ALVARENGA et al, 2003). Dito de outro modo, tem que se ter em vista que elementos externos à bacia, próprios do jogo federativo, influenciam a forma como efetivamente são transportados para a realidade os princípios determinados pelas políticas de recursos hídricos.

¹⁴ Como estabelece o art. 182 da Constituição, o Plano Diretor “aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (Carneiro, Cardoso e Azevedo, 2006)

Este trabalho se permite considerar a hipótese de que a participação governamental no âmbito da bacia tende a ser tão melhor quanto mais consolidados forem os canais de diálogo intergovernamental na federação brasileira. Do mesmo modo, tem-se que a imposição territorial colocada pela política de recursos hídricos pode também influenciar a forma como os entes governamentais incrementam seus canais de diálogo dentro do jogo federativo, marcadamente na área ambiental, mas não apenas nela. O caso do Jiquiriçá demonstra que o consorciamento intermunicipal em matéria ambiental, além de oferecer instrumentos de planejamento conjuntos no que tange ao uso e à ocupação do solo, pode evoluir para outros tipos de cooperação relativos a atividades com rebatimento sobre a bacia, como no fomento a atividades econômicas, por exemplo. O próprio Consórcio Intermunicipal do ABC paulista, celebrado em estudos e debates acadêmicos como a experiência de cooperação federativa mais avançada do País, nasceu da necessidade de cooperar no âmbito da bacia e logrou resultar, alguns anos depois, em uma agência de desenvolvimento regional de base ampla e participativa.

CAPÍTULO III – O DILEMA DA CONTINUIDADE

3.1 Consórcios Intermunicipais de Bacia: evolução e estrutura institucional

O consórcio intermunicipal, como define o IBGE (2005), se refere a “acordo firmado entre municípios exclusivamente para a realização de objetivos de interesse comum, por meio de obras, atividades e serviços comuns na região por eles abrangida¹⁵”. Além da formulação conjunta de políticas e programas ambientais, este instrumento também tem permitido, segundo Farah e Jacobi (2001), o desenvolvimento de um novo modelo de gestão de políticas públicas que possibilita, por parte dos municípios, a ampliação da oferta de serviços, a flexibilização de contratação de pessoal, a cooperação técnica e a realização conjunta de obras, serviços e atividades temporárias ou permanentes.

Cerca de 20% dos municípios brasileiros, segundo o IBGE, já dizem se valer deste expediente na área ambiental (IBGE, 2005). O tema preferencial para a busca de soluções conjuntas tem sido a disposição de resíduos sólidos domésticos ou industriais (mais de 60% dos municípios com consórcios se referiram a esta questão), seguida da despoluição dos recursos hídricos, da captação e distribuição de água e do tratamento de esgoto, como mostra a tabela 2.

Diferentemente dos comitês de bacia, contudo, os consórcios se referem a instrumentos de caráter eminentemente voluntário (RIBEIRO, 2005a), o que traz de forma mais premente e decisiva a importância da cooperação intergovernamental para o êxito destas iniciativas. Dito de outro modo, o estabelecimento deste instrumento de cooperação, a despeito do tema que motiva o consorciamento, depende exclusivamente da vontade de cada município que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que quiser, o que implica a construção de condições que permitam sua continuidade e evolução para além do tempo dos mandatos municipais.

¹⁵ Conforme esclarece Meirelles (2001, p. 397) apud IBGE (2005a), o que distingue o consórcio do convênio é que este pode ser celebrado entre pessoas jurídicas de espécie distinta, enquanto consórcio só pode ser realizado entre entidades da mesma espécie – no caso, os municípios.

Tabela 2 - Municípios, total e que participam de consórcio intermunicipal na área ambiental, pelos três principais temas abordados nos referido(s) consórcio(s), segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2004

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios					
	Total	Que participam de consórcio intermunicipal na área ambiental				
		Total	Principais temas abordados no(s) referido(s) consórcio(s)			
		Disposição de resíduos sólidos	Despoluição dos recursos hídricos	Captação e distribuição de água	Tratamento de esgoto	
Total	5.560	1.080	611	409	254	199
Classes de Tamanho da População						
Até 5.000	1.359	180	113	52	40	20
De 5.001 a 20.000	2.631	442	250	154	105	76
De 20.001 a 100.000	1.317	340	183	141	85	77
De 100.001 a 500.000	219	96	52	50	23	20
Mais de 500.000	34	22	13	12	1	6

Fonte: IBGE, 2005

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002/2004 (2005)

No caso específico dos recursos hídricos, vale dizer, parecem não faltar motivos para estimular e adensar esta cooperação, já que o assoreamento de corpos d'água e a poluição dos recursos hídricos, cuja solução demanda necessariamente ações conjuntas no âmbito de cada bacia, são, segundo avaliação dos próprios municípios, os problemas ambientais mais recorrentes em sua escala de atuação, a despeito da classe de tamanho da população considerada (gráfico 6). No total, 53% dos municípios brasileiros dizem enfrentar problema ambiental relativo ao assoreamento, enquanto mais de 1.500 municípios (38%) dizem sofrer com a poluição de recursos hídricos.

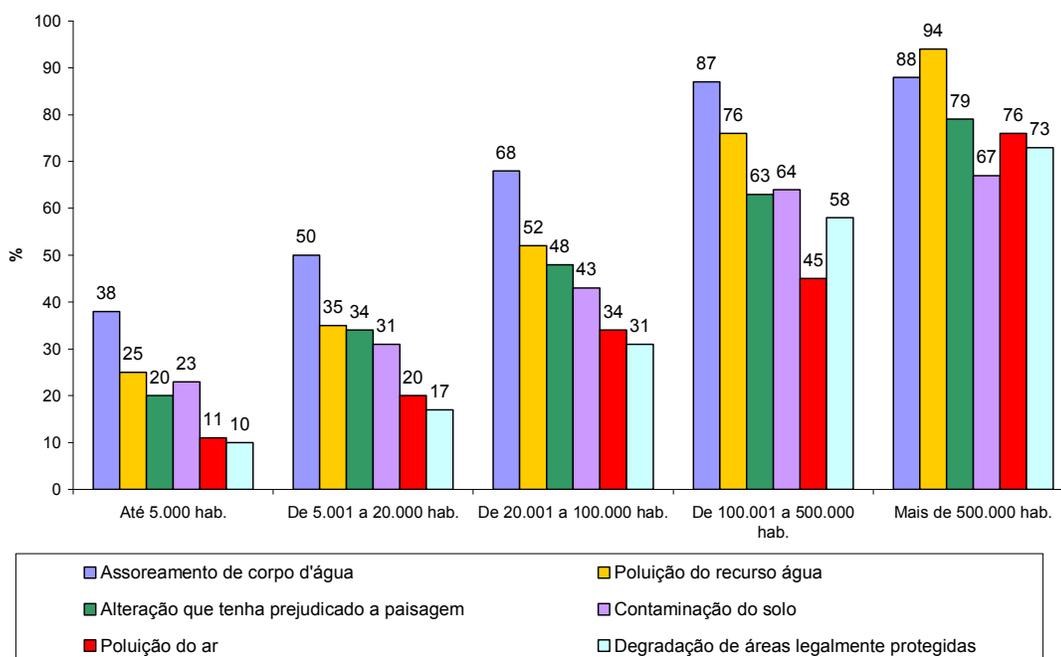


Gráfico 6 - Proporção de municípios que apontaram problema ambiental, por tipo de problema, segundo classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2002

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002/2004 (2005)

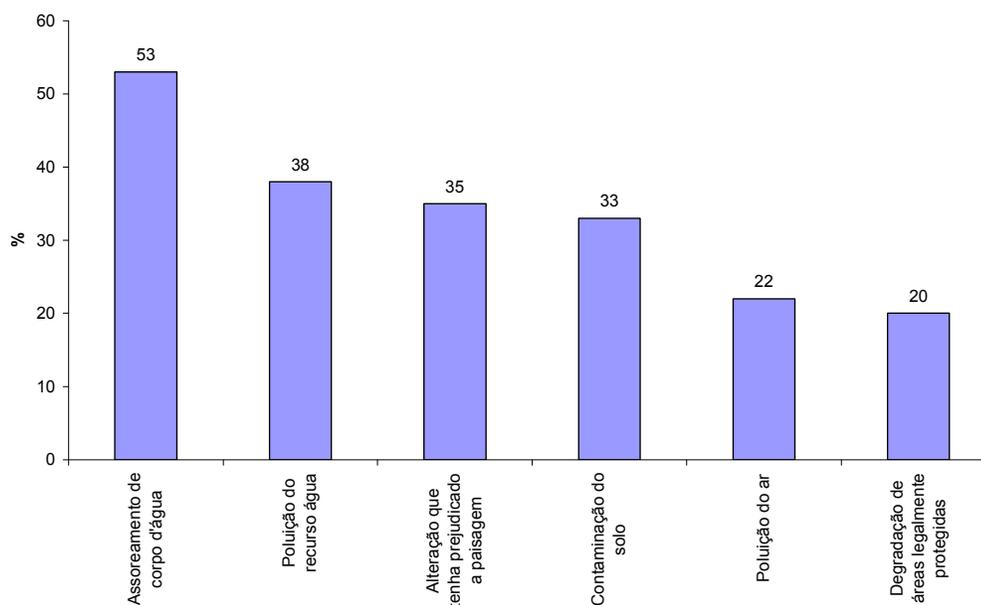


Gráfico 7 - Proporção de municípios que informaram a ocorrência de problema ambiental, por tipo de problema Brasil - 2002

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002/2004 (2005)

Como são os conflitos que orientam a tomada de decisões em relação aos recursos hídricos, foi nas bacias mais degradadas e de maior adensamento populacional que surgiram as primeiras manifestações de cooperação intermunicipal, mesmo que tardias (VAZ, 1997). Apesar de estados como São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Ceará já se mobilizarem no incentivo à criação de instâncias institucionais ao gerenciamento dos recursos hídricos ainda na década de 1980, foi somente nos anos 1990 que surgiram os primeiros Consórcios Intermunicipais de Bacia.

De lá para cá, contudo, esta expansão tem se mostrado bastante acelerada. Segundo o IBGE, 409 municípios já diziam participar, em 2004, de consórcio intermunicipal com vistas à despoluição dos recursos hídricos, sendo apenas 66 entre os 1.792 municípios nordestinos. Enquanto entre os municípios com até 20 mil habitantes apenas 5% dizem participar de consórcio com esta finalidade, esta proporção chega a quase 25% entre os municípios com mais de 100 mil habitantes.

Segundo sistematização feita por Kettelhut e Barros (2001), existem 36 consórcios intermunicipais de bacia no Brasil, dos quais 29 estão no sudeste e apenas dois na região nordeste, o que traz novamente ao debate a desigualdade regional no estabelecimento de estruturas institucionais cooperativas para a gestão ambiental. Vale dizer que, apenas em São Paulo, são 18 consórcios intermunicipais de bacia, como se pode ver pela tabela 3¹⁶.

¹⁶ A dificuldade em auferir a real eficácia destes consórcios no país, contudo, ainda é muito alta se tomados como referência apenas os números do IBGE (2005). Isso porque, como alertam Carvalho et al (2005), existe, por vezes, motivação de ordem estritamente econômica para que os entes governamentais forjem arranjos cooperativos, na medida em que o próprio IBGE reconhece que a articulação entre eles facilita o acesso a linhas de crédito. No caso ambiental, por exemplo, a existência de convênio aumenta em até 50% a chance dos municípios brasileiros em receber recursos específicos para a área, a maior média entre todos os quesitos estudados. Quanto à existência de consórcios, este valor chega a 24%. Deste modo, estas iniciativas acabam por funcionar na prática de forma diferenciada e fragmentada, sendo difícil avaliá-las em conjunto.

Tabela 3: Consórcios Intermunicipais de Bacia no Brasil, segundo localização por Estado e número de municípios integrantes

Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica	Localização	Nº Municípios
	Estados	Consortiados
Vale do Jiquiriçá	BA	25
Rio Vaza-Barris	SE	26
Rio Castelo	ES	5
Rio Itapemirim	ES	-
Rio Piraquê-Açu/Piraquê-Mirim	ES	4
Recuperação Ambiental Rio Guandú	MG/ES	8
Recup. Dos R. Sta Maria da Vitória e Jucu	ES	16
Desenv. Integ. dos Rios Miranda e Apa	MT,MS	17
Desenv. Sustent. do Rio Taquari	MT,MS	9
Associação Ambiental do Alto São Francisco	MG	4
Rio Paraopeba	MG	26
Recup. Ambiental do Rio Muriaé	MG	28
Proteção Ambiental do Rio Pomba	MG	2
Proteção Ambiental do Rio Tibagi	SP,PR	32
Rio São Domingos	SP	6
Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	42
Pró Integração do Rio do Peixe	SP	5
Alto Tamanduateí e Billings	SP,PR	7
Estudos, Rec. e Desenvolv. Rio Sococaba	SP	21
Preservação do Rio Jaguari Mirim	SP	11
Ribeirão Lajeado	SP	3
Rio Jacaré-Pepira	SP	13
Vales Tietê-Paraná	SP	69
Desenv. Integ. Região da Baixada Santista	SP	9
Desenv. Integ. Região do Gov. Itapetininga	SP	-
Região do Gov. de Jales	SP	25
Desenvolv. Integrado da Região Sudoeste	SP	12
Desenv. Integrado do Vale do Paraíba	SP	41
Desenv. Intermunicipal do Vale do Ribeira	SP	26
Desenvolvimento da Alta Mogiana	SP	-
Vale do Paranapanema	SP	18
Municípios da Bacia do Rio Itabapoana	ES/MG/RJ	18
Gestão Ambiental dos Rios Macaé, Macapu, Lagoa Feia e Zona Costeira	RJ	11
Alto Rio Negro Catarinense	SC	4
Alto Uruguai Catarinense	SC	16
Desenvolv. Econ. Social e Meio Ambiente	SC	20

Fonte: Kettelhut e Barros (2001)

Em conformidade com o artigo 47 da Lei nº 9.433/97, estes Consórcios constituem-se em organizações civis integrantes do Singreh que atuam em um conjunto de bacias ou num trecho específico de uma determinada bacia¹⁷. Entre as vantagens identificadas pelo MMA para sua criação está o fato de que o consórcio pode, se bem implementado: 1) aglutinar órgãos públicos, organizações civis e o setor privado em torno das questões ambientais e de recursos hídricos de interesse local; 2) atuar como organismo técnico junto às prefeituras, assessorando-as na elaboração e execução de projetos de interesse ambiental; 3) buscar soluções financeiras para alguns dos problemas comuns prioritários, por meio de recursos próprios de seus consorciados e/ou em parceria com os setores públicos e privados; e 4) promover a melhoria da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, executar o manejo conjunto do solo, recuperar áreas degradadas e promover campanhas associadas de educação ambiental.

O perfil e a dinâmica de cada um destes consórcios, contudo, são ainda muito diferenciados, sendo que uns buscam mais autonomia financeira, técnica e/ou política, enquanto outros ainda dependem da competência técnica das agências públicas gestoras de águas e de demais recursos públicos, especialmente no caso de municípios com pouca ou quase nenhuma estrutura própria, como se verá pelo exemplo do Jiquiriçá (MMA, 2002).

No que tange sua estrutura institucional, a constituição de uma sociedade civil sem fins lucrativos tornou-se a personalidade jurídica mais utilizada pelos consórcios intermunicipais de bacia, segundo Vaz (1997). Geralmente, como explica o autor, os prefeitos elaboram e encaminham à Câmara Municipal um projeto de lei solicitando a aprovação para que o município participe do consórcio. Após a autorização dos respectivos Legislativos, é elaborado o estatuto regulamentando a participação dos consorciados.

A estrutura organizacional também é bastante simples, segundo o autor. O Conselho de Prefeitos (CP) geralmente representa o órgão máximo de deliberação do consórcio, embora diversos consórcios também já prevejam em estatuto a participação de representantes da sociedade civil no CP. O Conselho Fiscal, por sua vez, é geralmente o órgão encarregado de

¹⁷ Conforme estabelecido nos artigos 47 e 48 da Lei 9.433/97, organizações civis de recursos hídricos são: I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

acompanhar a gestão e a fiscalização das finanças e da contabilidade. Dele participam também prefeitos ou representantes das Câmaras Municipais dos municípios consorciados, podendo também contar com representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. A Secretaria Executiva (SE), formada pela equipe técnica e administrativa, assume a coordenação e a implementação das ações definidas pelo Conselho de Prefeitos.

Quanto a sua estrutura operacional, ademais, o consórcio pode contar com uma equipe formada por funcionários das prefeituras consorciadas ou com uma equipe exclusiva, plenamente dedicada aos propósitos estabelecidos, que tende a funcionar melhor, segundo Vaz (1997). Os recursos financeiros para garantir esta estrutura e a administração do consórcio, por sua vez, são definidos diretamente pelos associados, tendo sido comum o repasse de uma pequena porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios ou o estabelecimento de uma contribuição mensal (MMA, 2002). Uma vez decididas quais ações serão implementadas na bacia hidrográfica, o consórcio se apóia então nos níveis estadual e federal, que contam com agências específicas de financiamento e cooperação técnica.

3.1 Consórcios, ação coletiva e continuidade institucional

As razões para a constituição dos consórcios são diversas. Uma primeira, vista mais detidamente no primeiro capítulo, corresponde ao desafio com que se deparam os governos locais diante do processo de descentralização das políticas públicas, dadas suas carências de capacidade instalada, de recursos financeiros e humanos, seja pela flexibilização na contratação de pessoal ou pela realização conjunta de obras, serviços e outras atividades. Um segundo fator, próprio da temática ambiental e debatido no segundo capítulo, é a capacidade que este instrumento pode oferecer para a compreensão dos ecossistemas em sua integridade, em termos de planejamento e intervenção, especialmente quando não há, no caso dos recursos hídricos, interesse do governo estadual em estabelecer um comitê de bacia hidrográfica em determinada bacia, como é o caso do Jiquiriçá.

O consorciamento intermunicipal, assim, é encarado neste trabalho pelo viés de uma oportunidade dupla, expressa hoje tanto nos dilemas da eficácia municipal como da integração intermunicipal com vistas à sustentabilidade ambiental. Estas oportunidades, contudo, são apenas gatilhos que levam à criação de um consórcio intermunicipal, o que nos

leva a um terceiro dilema: se um conjunto de municípios se consorcia para racionalizar custos e mitigar dificuldades de estrutura e auto-financiamento e/ou busca aprender determinado ecossistema pelo seu viés territorial, como garantir que os tradicionais vícios da política brasileira, manifestados pelo imediatismo político e pela descontinuidade institucional, não prevalecerão sobre as motivações que levaram ao consorciamento? Já que os consórcios – ao contrário dos comitês – são instrumentos de natureza eminentemente voluntária, sendo estatutariamente facultado a um consorciado retirar-se livremente da sociedade, é preciso ter sempre em conta que o rompimento da cooperação pode gerar tanto a inviabilidade de ações planejadas ou em desenvolvimento, com a conseqüente redistribuição dos seus custos com os demais participantes, como também a desestabilização do próprio consórcio pelo desestímulo dos demais consorciados.

A questão central para este debate, como sugere Ostrom (1990), é perceber como um grupo que partilha uma situação de interdependência pode organizar a si próprio para continuar a auferir benefícios contínuos e sustentáveis sem ceder à tentação do “free rider” (o carona), a partir da qual o integrante de um grupo em cooperação pode deixar o barco se souber que continuará a auferir os benefícios mesmo que não se empenhe para a consecução do objetivo do grupo.

Rasmussen & Meizen-Dick (1995) procuram identificar, neste sentido, os fatores que condicionam a cooperação, em âmbito local, para o gerenciamento de recursos naturais. O fazem pelo que consideram as duas grandes vertentes da literatura: a análise empírica e a teoria dos jogos. Segundo os autores, enquanto a literatura empírica destacaria os aspectos físicos e técnicos do recurso, as características do grupo de usuários e os atributos dos arranjos institucionais como fatores chave para a capacidade de auto-gerenciamento das organizações locais, a teoria dos jogos procuraria se debruçar nas condições sobre as quais os indivíduos tendem a cooperar e se organizar voluntariamente. Neste ramo, o foco seria dado ao tamanho dos grupos, aos horizontes temporais, à confiança e às normas estabelecidas para a construção da ação coletiva.

Ao articularem as duas abordagens, Rasmussen & Meizen-Dick (1995) chamam a atenção para a ênfase que tanto a literatura empírica como a teoria dos jogos partilham sobre as variáveis sociológicas. Assim, se o tamanho do grupo, o alcance das regras, a estabilidade do jogo e as percepções temporais são tomados em conta pelas duas correntes, então é importante, para os autores, saber ver nesta convergência uma espécie de norte analítico.

Em seu clássico estudo sobre a lógica da ação coletiva, Olson (1999) já argumentava que, a menos que o número de indivíduos de um grupo seja pequeno, ou ao menos que haja coerção ou algum outro tipo de dispositivo especial (como benefícios individuais) que faça os indivíduos agirem em interesse próprio para promover seus interesses grupais, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover estes interesses. O autor, assim, refuta a idéia tradicional de que os grupos agem para atingir seus objetivos como uma “seqüência lógica” da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses.

É assim que Olson identifica que mesmo um consenso – como para o qual parecem caminhar as discussões sobre a necessidade da sustentabilidade –, tanto no que se refere ao desejo pelos benefícios coletivos quanto aos meios mais eficientes de obtê-los, não necessariamente conduz à consecução do objetivo do grupo. Daí, segundo o autor, a importância de distinguir entre os obstáculos à ação grupal que se devem a uma falta de consenso no grupo e os que se devem à falta de incentivos individuais. Se temos que o interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo nem sempre é suficiente para levar cada um deles a contribuir para a obtenção desse benefício, então é importante, como sugere Olson, perceber como se configuram os grupos e em quais este benefício coletivo tem maior probabilidade de prosperar.

O autor identifica três tipos de grupo: 1) o grupo pequeno “privilegiado”, em que cada um de seus membros, ou pelo menos um deles, tem um incentivo para se esforçar pelo benefício coletivo mesmo que ele sozinho tenha que arcar com todo o ônus; 2) o grupo “intermediário”, em que nenhum membro sozinho vislumbra uma parte do ganho suficientemente grande para incentivá-lo a prover o benefício, mas que não tem tantos integrantes a ponto de um membro não perceber se outro está ou não ajudando a prover o benefício coletivo; e 3) o grupo grande “latente”, no qual se um membro ajudar ou não ajudar a prover o benefício coletivo, nenhum outro membro será significativamente afetado e, portanto, nenhum terá interesse para reagir ou contribuir.

Diante da multiplicação de atores governamentais formatada desde a última reforma federativa brasileira, que lançou sobre a arena política brasileira mais de cinco mil municípios com direitos, autonomia e legitimidades próprios, este trabalho advoga que os consórcios, ao fixarem uma escala delimitada de cooperação intermunicipal, podem fazer os municípios consorciados se enquadrarem como um grupo intermediário, no qual a capacidade de controle sobre a ação dos demais é intensificada.

Corroborando as teses de Olson, North (1990) também identifica, em seu celebrado estudo sobre as bases da evolução institucional, que a cooperação tende a ser tão mais bem sucedida quanto mais os atores continuamente interagem, mais dispõem de um volume amplo de informações entre si e quanto mais se reúnem em grupos menores. A construção da sustentabilidade ambiental, neste termo, passa a decorrer também da interação inter-institucional e de seus reflexos sobre os diversos níveis de organização. De um lado, segundo Young (2002), a ocorrência de conflitos advindos desta interação pode resultar tanto em iniciativas por parte dos atores mais influentes para buscar estruturar estas interações em benefício próprio como pode servir de ajuste para o gerenciamento dos recursos naturais em favor do bem comum e do interesse público. A chave do sucesso, na maioria dos casos, estaria em garantir que a interação inter-institucional produza resultados mais complementares que conflitivos, o que, em diversos casos, implicaria também na garantia de benefícios individuais aos atores para que se empenhem decisivamente na cooperação.

Para Fukuyama (2005), é preciso ter sempre em conta as peculiaridades quando da aplicação das teorias organizacionais, formuladas prioritariamente com base em experiências da iniciativa privada, para explicar o comportamento no setor público. Nos termos do autor, no setor privado os dirigentes são os acionistas, os conselhos de administração são seus agentes e os membros da alta gerência são agentes dos conselhos. Em um setor público democrático, os dirigentes seriam o público em geral e seus agentes de primeiro nível seriam seus representantes eleitos. Como argumenta o autor:

A retórica a respeito do serviço público sugere que os funcionários do governo serão, de alguma forma, orientados no sentido de agir no amplo interesse público, quando, na verdade, seu comportamento é melhor explicado de forma empírica por motivos mais restritos de interesse próprio. O comportamento dos funcionários públicos pode ser influenciado por suborno, compensações para parentes ou promessas de futuros empregos. (...) A perspectiva da escolha pública é, em última análise, pessimista a respeito das possibilidades de reformular as motivações de funcionários do governo por meio de normas (FUKUYAMA, 2005, p. 72-73).

Em ambas as circunstâncias, segundo Fukuyama, tem que se ter em vista que “os indivíduos cooperam em organizações, mas somente porque é do seu interesse fazê-lo”. Dito de outro modo, as organizações seriam basicamente grupos de indivíduos que aprendem a cooperar socialmente por razões de interesse próprio. No setor público, neste termo, os agentes também têm objetivos diversos dos seus dirigentes. Isso porque, para o autor, os

servidores públicos não são muito diferentes de qualquer outro agente econômico na busca da maximização de seus próprios interesses. Como complementa:

É certamente válido tentar entender os problemas de governança (...) em termos de dirigente-agente e usar este quadro para projetar instituições que procurem realinhar incentivos divergentes. Porém, existem pelo menos três razões básicas pelas quais não pode haver uma especificação ideal de instituições formais e, portanto, nenhuma forma ideal de organização, particularmente para funções do setor público. Em primeiro lugar, as metas de muitas organizações são obscuras. (...) Segundo, os sistemas de monitoração e responsabilidade, particularmente na administração pública, ou requerem altos custos de transação ou são simplesmente impossíveis devido à falta de especificidade da atividade subjacente. (...) Terceiro, o grau adequado de critério delegado irá variar de acordo com as condições endógenas e exógenas enfrentadas pela organização. O resultado é que o mesmo grau de delegação funcionará em um cenário e não em outro (FUKUYAMA, 2005, p. 74-75).

Como argumenta Fukuyama, uma das questões centrais para o êxito cooperativo passa a ser, também, a assunção e a consolidação de incentivos individuais. Segundo Arretche (2000), a importância da oferta destes incentivos aos entes governamentais já tem se mostrado decisiva na implementação de novas políticas públicas no contexto da descentralização brasileira. Em seu estudo sobre a efetividade da descentralização de políticas sociais na década de 1990, a autora conclui que os programas de descentralização melhor implementados – ou seja, em que um maior número de estados ou municípios aceitou as novas responsabilidades e criou os novos mecanismos exigidos – foram não só os que incluíram o repasse de novos recursos para os municípios e estados, mas sobretudo os que envolveram atividades tecnicamente simples de realizar e que trataram de assuntos que prefeitos ou governadores acreditariam ser de importância política.

No caso dos consórcios intermunicipais, como argumenta Krell (2003), muitos também continuariam a fracassar pela falta destes incentivos. Como outras razões do insucesso alegam-se a falta de recursos próprios¹⁸, de apoio estadual e federal e de entrosamento do consórcio com a própria máquina administrativa das prefeituras integrantes (KRELL, 2003). Ademais, os consórcios sofrem com sua transitoriedade, já que dependem da conjuntura política e dos prefeitos em exercício para serem mantidos, trazendo ao debate a centralidade

¹⁸ Entre os problemas de recursos, segundo Garrido, estão não apenas a falta de contribuições dos municípios integrantes, mas as incapacidade dos consórcios em contrair empréstimos, já que por, terem natureza involuntária, não há como oferecer garantias.

do diálogo suprapartidário e dos horizontes temporais da cooperação, sempre colocados em risco diante das mudanças de mandato.

Outro problema estaria na pouca “necessidade de empenho” para a execução de políticas públicas no federalismo brasileiro, determinada pelo fato da CF de 1988 ter optado pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas brasileiras (SOUZA, 1997). Assim, segundo a autora, qualquer ente federativo tornou-se constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, mas nenhum ente federativo foi constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas.

Ademais, como destaca a Agenda 21 brasileira, ainda prevalece no País a não observância do princípio da subsidiariedade, o qual determinaria prioridade para ações municipais e, pela ordem, a ajuda estadual e federal quando o ente situado em nível espacial inferior não for capaz de exercer suas funções adequadamente. Um dos problemas para o insucesso deste princípio, como destaca Ribeiro (2005b), seria ainda o falso entendimento, dentro de setores da administração pública, de que fundos e outros mecanismos de transferência de recursos, com seu respectivo aparato legal, seriam por si mesmos instrumentos de promoção do equilíbrio nas relações entre níveis de governo. Como destaca o autor:

A esse tipo de concepção parece corresponder uma certa visão unilateral de que a existência de recursos financeiros e de normas asseguram resultados de uma política pública, sem que sejam criadas condições para uma ação coordenada, sem que sejam mobilizados recursos de natureza política e técnica visando à institucionalização de instâncias para a construção de consensos, e sem que seja necessário um saber técnico associado (RIBEIRO, 2005b, p.4).

O que deve permear estes debates, como sugere North (1990), é então o papel das instituições para “reduzir a incerteza e estabelecer uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para a interação”. Tal como destacado por Ostrom (1990), a eficiência institucional é condicionada pela definição clara de normas e pelo grau de interação entre os atores¹⁹. Estes fatores estão, por sua vez, associados diretamente à existência de

¹⁹ As instituições são entendidas, por Ostrom, como as “regras do jogo”, sejam formais ou informais, que definem quem é autorizado a tomar decisões, que ações são permitidas ou proibidas, que procedimentos devem ser seguidos e que encargos ou créditos serão atribuíveis aos indivíduos como resultado de suas ações. A

relações de confiança, à consolidação de sistemas de supervisão mútua e ao estabelecimento de compromissos críveis (OSTROM, 1990), desafios comuns também às experiências de consorciamento intermunicipal no Brasil.

No que se refere à definição “clara de normas”, este desafio também é elevado, no Brasil, pelo longo vácuo legal que marcou o desenvolvimento dos consórcios públicos em nossa história recente. Isso porque, apesar de resgatar o sistema federativo da centralização autoritária do regime militar, a Constituição de 1988 não avançou na institucionalização dos consórcios públicos, que sequer foram previstos no texto original da carta constitucional. Foi apenas por meio da Emenda Constitucional 19, exatos dez anos depois, que passaram a ser instrumentos previstos, constitucionalmente, “os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada dos serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”, conforme o Artigo 241.

Vale dizer, ademais, que só em abril de 2005 foi sancionada a chamada “lei de consórcios públicos” (11.107/2005), o que impediu maior clareza para a atuação conjunta dos entes federados e investimentos de recursos públicos nesta modalidade de gestão²⁰. Além disso, no tocante à temática ambiental, vale dizer que o grupo de trabalho constituído para elaborar este texto legal, em agosto de 2003, foi coordenado pela Presidência da República com representantes dos ministérios da Casa Civil, da Integração Nacional, das Cidades, da Saúde e da Fazenda, sem participação do Ministério do Meio Ambiente.

O efeito desta nova lei sobre a prática cooperativa na federação brasileira, assim, ainda é uma grande incógnita, tendo em vista que nenhum consórcio de bacia havia se adequado à

evolução institucional, neste termo, seria influenciada por quatro variáveis internas: normas sociais, benefícios esperados, custos esperados e taxas de desconto.

²⁰ Os consorciados, a partir da nova lei, podem firmar previamente um protocolo de intenções e posteriormente um contrato. No protocolo, devem constar a finalidade, o prazo de duração, casos de contratação por tempo determinado e autorização para a gestão associada de serviços públicos, entre outros aspectos. O consórcio passa a funcionar por meio de uma pessoa jurídica criada especificamente para esse fim, sob a forma de associação pública se obedecer ao direito público, ou com o atendimento da legislação civil se for de direito privado. No primeiro caso, ele integra a administração indireta de todos os entes consorciados e, no segundo caso, obedece às normas de licitação, contratação de pessoal e outras referentes ao direito privado. É importante ressaltar que os consórcios, pela nova lei, podem ser firmados entre todas as esferas de governo (municípios-municípios, municípios-estados, estados-União, municípios-estado-União). Entretanto, a União somente poderá participar de Consórcios Públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados. Os consórcios públicos, assim, passaram a ser tanto instrumentos de cooperação horizontal (Município-Município ou Estado-Estado) como, também, instrumentos de cooperação vertical (Estado-Município, União-Estados, Municípios-Estados-União).

nova legislação até o encerramento desta dissertação. No que interessa mais detidamente a este trabalho, torna-se imprescindível olhar então para os consórcios a partir da forma como eles estabeleceram – e acordaram –, no contexto deste vácuo legal – os custos e os benefícios individuais e coletivos, como se estruturaram em termos de organização e como garantiram a manutenção de suas atividades no médio e longo prazo com vistas ao êxito de suas iniciativas (NORTH, 1990; OSTROM,1990). É o que se buscará fazer, a seguir, pelo estudo de caso do consorciamento intermunicipal do Vale do Jiquiriçá.

CAPÍTULO IV – CARACTERIZAÇÃO GERAL DA REGIÃO

4.1 Aspectos ambientais

A Bacia do rio Jiquiriçá, situada a aproximadamente 150 km a sudeste de Salvador (Bahia), é a maior sub-bacia do Recôncavo Sul, ocupando uma área de 6.900 km², equivalente a 39,6% da área total de 17.400km² da bacia. A nascente está localizada no município de Maracás, ficando o seu estuário ao sul da Baía de Todos os Santos e ao norte da foz do rio Una. Através dos seus quase 275 km de extensão, o rio Jiquiriçá recebe inúmeros afluentes até desaguar no oceano Atlântico, entre os municípios de Valença e Jaguaripe.

A delimitação do espaço físico-territorial adotada pelo Consórcio, por sua vez, não se restringe apenas aos limites físicos da bacia hidrográfica, considerando integralmente todos os municípios que têm partes de suas terras incluídas na bacia, como se vê pela figura 3. Ao todo, são 25 municípios: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Iaçú, Irajuba, Itaquara, Itatim, Itiruçu, Jaguaquara, Jaguaripe, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Laje, Lagedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, Santa Terezinha, São Miguel das Matas, Ubaíra e Valença.

A região é constituída de quatro grandes regiões fitoecológicas, a Estepe (Caatinga), a Floresta Estacional (Decidual e Semidecidual), a Floresta Ombrófila Densa e as Formações Pioneiras caracterizadas por vegetação de influência marinha e flúvio-marinha; cada uma delas com características climáticas distintas que vão desde o clima ameno tropical úmido do litoral até os rigores do semi-árido, o que permite oscilações de oferta e demanda de recursos hídricos (SRH, 2002). Além disso, esta conformação, apresentada na figura 4, determina uma paisagem diversificada, com altitudes que atingem mil metros no entorno da sua nascente em contraste às baixadas litorâneas, com as culturas agrícolas praieiras e com o sertão castigado pelas estiagens.



Figura 3: Abrangência territorial do CIJ e limite da bacia hidrográfica

Fonte: CIJ (2005)

A região, como tantas outras, vem sofrendo diversos impactos ambientais nas últimas décadas. Os principais problemas são causados pela utilização de processos agropecuários inadequados e pela ocupação desordenada e sem infra-estrutura dos assentamentos urbanos, assim como pelo despejo de efluentes não tratados e pela contaminação por resíduos sólidos das atividades urbanas e rurais. No trecho mais a montante do rio Jiquiriçá, além da escassez de água causada pelas secas, registra-se o uso de fertilizantes e agrotóxicos em inúmeras áreas (LUSTOSA, 2004).

Segundo o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Recôncavo Sul, elaborado em 1995 pela SRH-BA, os usos mais destacados dos principais mananciais em função das atividades verificadas na bacia são, por ordem de importância: o abastecimento rural e urbano, a irrigação e a dessedentação de animais, o lazer e o turismo na faixa litorânea, a navegação na foz dos rios, a geração hidrelétrica de pequeno porte, o abastecimento industrial e a aqüicultura. Segundo o mesmo plano, as principais fontes de contaminação da bacia do Recôncavo Sul incluem ainda atividades agropecuárias, a disposição inadequada do lixo e o lançamento de efluentes líquidos pelo setor industrial, notadamente de pequeno porte.



Figura 4 – Regiões Fitoclimáticas do Vale do Jiquiriçá

Fonte: CIJ (2005)

O Plano Diretor cita ainda que os principais conflitos, no âmbito da bacia, referem-se “à poluição do rio Jiquiriçá e à pequena irrigação e abastecimento urbano, como em Maracás, e mais, acentuadamente, em Jaguaquara” (SRH, 2004). Por isso, o plano tinha entre as principais ações propostas a ampliação dos sistemas de abastecimento de água em dez localidades com déficit de oferta, a implantação de sistemas de coleta e tratamento em seis localidades e a elaboração dos planos diretores de resíduos sólidos para 11 sedes municipais. Ainda assim, avaliação da qualidade das águas realizada na bacia do Recôncavo Sul, em 2001, revelou “a presença de coliformes fecais, acima dos índices estabelecidos na maioria dos pontos monitorados, assim como concentrações de fosfato total acima do limite máximo estabelecido pelo Conama Res. 20/86 nos setes pontos monitorados”, dos quais três estavam na bacia do Jiquiriçá.

Quanto à sua configuração territorial, o Vale apresenta predominantemente municípios de pequeno porte, tanto em termos espaciais como populacionais, como se vê na tabela 4. Entre os 25 municípios, 16 possuem menos de 500 km², sendo que seus três grandes municípios (Valença, Iaçú e Maracás) ocupam quase 38% da região. Por sua vez, apesar da população de toda a região chegar a 450 mil pessoas (3,4% do total do Estado), estando 58% em áreas urbanas e 42% em zona rural, apenas sete municípios superam o patamar dos 20 mil

habitantes, com uma densidade demográfica média de 27,1 hab/km², oscilando de 74,9 hab/km² em Mutuípe até 8,5 hab/km² em Planaltino¹.

Segundo sistematização realizada por Lustosa (2004), se somadas apenas a população das áreas urbanas que se encontram dentro da bacia com a população rural proporcional à área do município pertencente à bacia, o total será de aproximadamente 250 mil habitantes, sendo 150 mil moradores da zona urbana e cerca de 100 mil da zona rural. Ainda segundo Lustosa (2004), isto representaria uma taxa de urbanização real de aproximadamente 60%, uma densidade total de 40 hab/km² e densidade rural de 15 hab/km².

A estrutura fundiária do Vale, por sua vez, também apresenta sérias desigualdades, com 75% dos imóveis detendo 15,7% da área, enquanto apenas 1,4% dos imóveis abrange 32,1% da área total. Bouzon (2002), em seus estudos sobre a região, chama a atenção para o prevailecimento de um forte quadro de minifúndio na região, com exceção de alguns municípios no semi-árido, devido à própria adversidade do local para lavouras, com a prevalência de criações extensivas. Esta situação caracteriza-se pelo fato de que quase 94% das propriedades possuem menos de 100 hectares de área total, sendo que 63,5% têm menos de 10 hectares.

Tabela 4 – Principais indicadores geo-demográficos dos municípios do Vale do Jiquiriçá.

Municípios	População Estimada em 2003	Área em km ²	Taxa de Urbanização em 2000, %	Taxa de Cresc. Média Anual 1991 - 2000 em %	Densidade Demográfica
Irajuba	6.364	383,37	42,7	0,01	16,60
Itaquara	8.071	296,90	53,0	1,02	27,18
Itiruçu	13.832	302,93	72,7	0,83	45,83
Jaguaquara	48.854	960,40	75,3	1,91	50,87
Lafaiete Coutinho	3.787	352,66	46,8	-2,47	10,74
Lageado do Tabocal	8.600	423,79	56,9	2,54	20,29
Maracás	33.078	2.435,20	58,4	1,74	13,58
Planaltino	7.233	938,10	37,5	-2,88	7,71
Elisio Medrado	7.866	199,54	32,0	0,03	39,42
Iaçu	29.251	2.442,84	75,9	1,01	11,97
Itatim	13.520	574,26	68,5	2,67	23,54
Milagres	12.920	307,78	77,6	2,97	41,98
Nova Itarana	6.578	456,26	37,9	-0,07	14,42
Santa Terezinha	8.645	710,31	21,4	-0,21	12,17
São Miguel das Matas	10.238	207,45	27,7	0,83	49,35
Amargosa	32.057	435,93	67,1	1,18	73,54
Brejões	16.053	481,29	29,8	1,84	33,35
Cravolândia	5.088	159,65	60,0	0,65	31,87
Jiquiriçá	14.216	236,26	33,6	1,67	60,17
Laje	19.996	498,09	26,1	0,76	40,15
Mutuipe	2.453	273,32	43,9	-0,02	74,83
Santa Inês	11.329	356,19	94,1	1,05	31,81
Ubaira	2.529	762,40	38,9	-0,12	26,93
Jaguaripe	10.837	891,35	34,5	-0,34	12,16
Valença	80.768	1.190,38	72,1	1,66	67,85
Total Geral Região	450.163	16.276,65	58,0	0,95	27,62
Total Geral Estado	13.453.612	564.691,67	67,1	1,09	23,79

Fonte: Estatísticas dos Municípios Baianos - 2004. Salvador: SEI, 2002. v.2, CD.

4.2 Aspectos sócio-econômicos

O Vale do Jiquiriçá é reconhecidamente uma das regiões mais pobres da Bahia. Se tomados em conta os índices de Desenvolvimento Social (IDS) e de Desenvolvimento Econômico (IDE) dos municípios do Vale, calculados pelo governo estadual, tem-se a dimensão destas dificuldades. Basta dizer, como mostra a tabela 5, que apenas três municípios do Vale do Jiquiriçá estão entre os 100 melhores Índices de Desenvolvimento Social do Estado se tomados todos os 417 municípios baianos, ao passo que 12 municípios sequer conseguiram ficar entre os 300 mais bem colocados. Quando se considera apenas o Índice de Desenvolvimento Econômico, 22 dos 25 municípios do Vale sequer ficam entre os 100 melhores, sendo que 13 deles não ultrapassam também a 300ª posição.

Tabela 5 – Indicadores sócio-econômicos dos municípios do Vale do Jiquiriçá, 2000

Municípios	Estimativa do Produto Municipal em 2000		Índice de Desenvolvimento Social/IDS em 2000		Índice de Desenvolvimento Econômico/IDE em 2000	
	Em R\$10 ⁶ .	Posição no Estado	Índice	Posição no Estado	Índice	Posição no Estado
Irajuba	12,80	322	4.974,73	254	4.986,88	388
Itaquara	23,88	235	4.982,71	222	4.987,72	318
Itiruçu	34,41	153	5.013,04	132	4.989,71	169
Jaguaquara	76,12	60	5.026,38	95	4.997,61	51
Lafaiete Coutinho	18,40	302	4.946,01	358	4.987,24	361
Lageado do Tabocal	23,89	234	4.953,25	334	4.987,53	337
Maracás	31,67	171	4.975,60	250	4.989,88	161
Planaltino	17,65	307	4.944,27	364	4.987,94	291
Elisio Medrado	16,38	319	5.007,40	147	4.987,14	367
laçu	51,45	92	5.010,55	137	4.992,25	103
Itatim	18,03	304	4.997,49	168	4.987,81	305
Milagres	13,50	360	5.018,25	113	4.987,64	325
Nova Itarana	12,96	371	4.963,29	297	4.986,84	394
Santa Terezinha	11,65	381	4.973,38	261	4.987,17	366
São Miguel das Matas	16,50	317	4.995,53	208	4.987,12	369
Amargosa	43,93	115	5.060,41	53	4.994,10	79
Brejões	39,40	131	4.988,83	196	4.990,07	154
Cravolândia	12,24	374	4.997,64	166	4.987,07	376
Jiquiriçá	17,30	309	4.973,97	258	4.987,55	335
Laje	39,98	129	4.995,90	174	4.990,35	141
Mutuipe	33,11	162	5.011,76	135	4.990,17	146
Santa Inês	20,66	271	5.044,63	73	4.989,00	209
Ubaira	23,08	243	4.975,98	248	4.989,52	176
Jaguaripe	14,59	344	5.020,11	108	4.987,28	358
Valença	148,84	32	5.072,72	45	5.011,58	27
Total Geral Região	772,42					

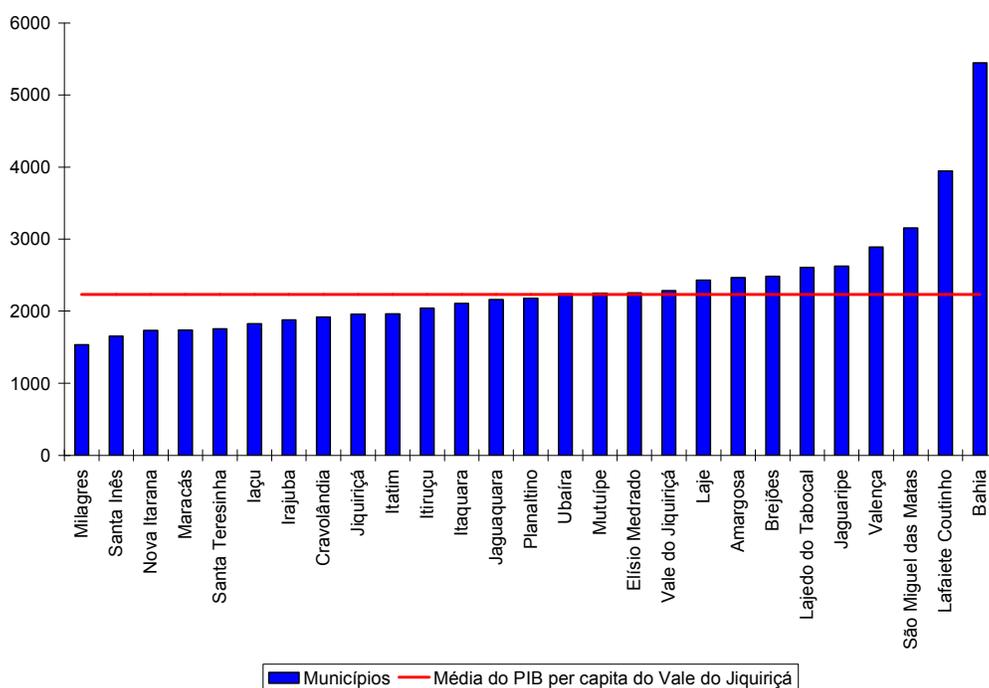
Fonte: Estatísticas dos Municípios Baianos - 2004. Salvador: SEI, 2002. v.2, CD.

Esta desigualdade está expressa, também, na geração de divisas no âmbito da bacia. Basta dizer que a região, no seu conjunto, obteve um valor de produto da ordem de R\$ 772,42 milhões em 2000, o que equivale a apenas 1,9% do PIB Estadual neste mesmo ano. No que se refere ao PIB per capita, tem-se que o conjunto de municípios do Vale observou, no ano de 2003, cerca de R\$ 2.280 por habitante, valor aquém da metade obtida pelo Estado e quatro vezes inferior à média brasileira no mesmo período, como evidenciam a tabela 6 e o gráfico 8. Dos municípios do Vale, 10 sequer atingiram R\$ 2.000 de PIB per capita, sendo que apenas dois ultrapassaram a barreira de R\$ 3.000, o que sugere certa uniformidade aos municípios da região no que se refere à sua capacidade de geração de riqueza.

Tabela 6 - PIB per capita - Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 2003.

Região	PIB per capita
Vale do Jiquiriçá	2.282,54
Bahia	5.443,71
Brasil	8.694,47

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, 2003

**Gráfico 8 - PIB per capita por município do Vale do Jiquiriçá e Bahia, 2003.**

Como pode se inferir por dados do Censo 2000, esta desarticulação econômica tem seu rebatimento claramente manifestado sobre as condições de vida no Vale. A região contava, neste período, com 106 mil responsáveis por domicílios particulares permanentes, dos quais 9 mil declararam-se sem rendimentos (9%), 63 mil (60%) com rendimento mensal nominal de até um salário mínimo e outros 19 mil (18%) com rendimento de um a dois salários mínimos. Isso significa dizer que 87% dos responsáveis por domicílio na região estão abaixo de dois salários mínimos, expressando o tamanho dos desafios sociais do Vale. Quando o recorte é rural, esse valor vai além: chega a elevados 94%.

Tomando-se ainda em consideração o corte do IBGE para o contingente de pessoas com 10 anos ou mais, também segundo o Censo 2000, tem-se uma população no Vale de 347 mil pessoas, das quais mais de 100 mil sem alfabetização, o que corresponde a 28,9% do total, sendo 36% se considerado apenas o meio rural. Como destaca Bouzon (2002), 18 dos 25 municípios do Vale apresentam ainda índices de analfabetismo na zona rural superiores a 35%. Como pode se inferir pela tabela 7, a taxa de analfabetismo no Jiquiriçá, no ano 2000, é mais de duas vezes superior à média brasileira e sequer se aproxima dos índices alcançados pelo país já em 1991. Quando se considera esta relação com o estado da Bahia, tem-se que a alfabetização para a população de 10 anos e mais também é sensivelmente inferior no Jiquiriçá. Nenhum município da bacia, vale dizer, atingiu em 2000 um índice de alfabetização para esta faixa de população superior à média brasileira em 1991 ou à média baiana em 2000, sendo que treze apresentaram taxas de analfabetismo superiores a 30%, em valores que variam de 24,9% a 41,8%.

Tabela 7: Alfabetização para a população de 10 anos e mais, 1991 e 2000

Região	Alfabetizado		Não Alfabetizado	
	1991	2000	1991	2000
Vale do Jiquiriçá	54,0%	71,1%	46,0%	28,9%
Bahia	65,2%	78,4%	34,8%	21,6%
Brasil	80,6%	87,2%	19,4%	12,8%

Fonte: Censo Demográfico de 1991 e 2000

No que se refere à questão do saneamento, tem-se que apenas 18,3% da população do Vale acessavam a rede geral de esgoto em 2000, embora note-se forte crescimento se considerado que este índice não alcançava 0,5% em 1991 (Tabela 8). Ainda assim, a cobertura por rede geral de esgoto no Vale, em 2000, ainda encontrava-se bastante distante da média nacional de 1991, fixada em 32,1%. Em 15 municípios do Vale, mais de 90% da população ainda não dispunham de cobertura por rede geral de esgoto em 2000. Embora esteja exposto o grave quadro de fragilidade no que se refere a esta questão, vale dizer que nenhum município do Vale havia conseguido oferecer o serviço para mais de 10% de sua população em 1991.

Vale ainda chamar atenção ao fato de que o Vale do Jiquiriçá, ao contrário das tendências observadas para Bahia e Brasil, apresentou um forte aumento na utilização de fossas sépticas ou rudimentares entre os anos de 1991 e 2000, o que pode indicar um quadro

de criação deste tipo de instalação sanitária diante de um forte contexto de ausência de serviços de saneamento, e não a tendência de sua substituição pelo acesso à rede geral. Nesse quesito, vale dizer que 31,5% dos habitantes do Vale não tinham acesso a nenhuma instalação sanitária em 2000. No que se refere ao abastecimento de água, verifica-se também que quase metade da população da bacia ainda não dispunha de acesso à rede neste ano, como se vê pela tabela 9.

Tabela 8: Cobertura por tipo de instalação sanitária no Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 1991 e 2000

Região	Rede geral de esgoto ou pluvial		Fossa Séptica / Rudimentar		Outros		Não tem instalação sanitária	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Vale do Jiquiriçá	0,5%	18,3%	34,8%	42,6%	14,3%	7,6%	50,3%	31,5%
Bahia	6,2%	32,5%	40,4%	36,1%	12,4%	5,6%	41,0%	25,8%
Brasil	32,1%	44,4%	44,2%	39,8%	7,4%	6,3%	16,3%	9,6%

Fonte: Censo Demográfico de 1991 e 2000

Tabela 9: Abastecimento de água segundo tipo de instalação - Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 1991 e 2000

Região	Rede geral		Poço		Outros	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Vale do Jiquiriçá	31,9%	55,6%	38,4%	25,7%	29,7%	18,8%
Bahia	50,8%	67,9%	21,3%	15,2%	28,0%	16,9%
Brasil	68,0%	75,8%	20,2%	16,7%	11,7%	7,5%

Fonte: Censo Demográfico de 1991 e 2000

A disposição do lixo de forma descontrolada e sem obediência às técnicas de aterros sanitários também é problema a resolver no Vale do Jiquiriçá. Apenas metade da população tinha seu lixo coletado em 2000, índice também inferior às médias estadual (59,1%) e nacional (76,4%). Tem-se ainda que nada menos que 26,1% do lixo neste período eram lançados em terreno baldio ou em rio no âmbito da bacia, contra uma média nacional de 8,4% em 2000 e 18,9% ainda em 1991 (tabela 10).

Tabela 10: Destinação do lixo segundo tipo de disposição, Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 1991 e 2000

Região	Coletado		Queimado na propriedade		Enterrado na propriedade		Jogado em terreno baldio ou rio		Outro destino	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Vale do Jiquiriçá	23,6%	50,7%	4,7%	18,8%	1,2%	1,6%	52,2%	26,1%	18,3%	2,9%
Bahia	39,0%	59,1%	5,3%	16,6%	0,9%	1,3%	40,9%	21,3%	13,9%	1,6%
Brasil	60,3%	76,4%	12,7%	12,5%	1,6%	1,2%	18,9%	8,4%	6,5%	1,4%

Fonte: Censo Demográfico de 1991 e 2000

Estes depósitos de lixo contribuem ainda de maneira significativa para a contaminação do solo e das águas superficiais e subterrâneas, além de proporcionar a proliferação de insetos transmissores de doenças. Neste termo, vale destacar que as doenças infecto-parasitárias, fortemente relacionadas a este quesito, também se destacam na região. Nada menos que 15% dos habitantes do Vale foram internados em 2006 em decorrência de doenças deste tipo, valor, mais uma vez, superior às médias estadual (12,1%) e brasileira (8,8%) (tabela 11). No que se refere à incidência de doenças de causa hídrica ou relacionadas ao saneamento, nota-se também uma forte incidência de esquistossomose na região, como destaca a tabela 12.

Tabela 11: Proporção de internações por doenças Infecto-parasitárias, Vale do Jiquiriçá, Bahia e Brasil, 2006

Região	Proporção de internações por doenças Infecto-
	Parasitárias
Vale do Jiquiriçá	15,5%
Bahia	12,1%
Brasil	8,8%

Fonte: Ministério da Saúde - Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS), 2006

Tabela 12: Incidência de doenças de veiculação hídrica e/ou relacionadas ao saneamento, municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá, 2001

MUNICÍPIOS	Cólera		Dengue		Esquistossomose		Febre Tifóide		Hepatite viral	
	Nº casos	Incidência	Nº casos	Incidência	Nº casos	Incidência	Nº casos	Incidência	Nº casos	Incidência
Cravolândia	0	0,00	0	0,00	49	991,50	0	0,00	2	40,47
Itaquara	0	0,00	0	0,00	36	479,30	0	0,00	0	0,00
Itiruçu	0	0,00	82	554,84	254	1718,65	0	0,00	4	27,07
Jaguaquara	1	2,30	3	6,89	111	255,10	0	0,00	26	59,75
Jaguaripe	19	142,82	63	473,58	4	30,07	0	0,00	0	0,00
Jiquiriçá	0	0,00	0	0,00	16	104,49	2	13,06	1	6,53
Laje	0	0,00	0	0,00	104	501,49	0	0,00	5	24,11
Mutuípe	0	0,00	1	5,21	5	26,04	0	0,00	3	15,62
Santa Inês	0	0,00	138	1203,66	56	488,44	0	0,00	1	8,72
Ubaira	0	0,00	1	3,10	109	337,43	0	0,00	1	3,10
Valença	0	0,00	3	3,68	140	171,81	1	1,23	6	7,36
TOTAL	20	7,56	291	110,00	884	334,15	3	1,13	49	18,52

* Incidência por 100.000 habitantes

Fonte: SESAB/DICS

As atividades econômicas, por sua vez, estão predominantemente no campo, com uma agricultura frágil e escassamente rentável, e uma pecuária, sobretudo bovina e para corte, demandante de pequeno contingente de mão de obra e em quase nada relacionada às cadeias produtivas da carne, do leite e do couro. A indústria é de pouca contribuição para o produto regional e a área de serviços ainda muito pequena.

A população economicamente ativa está assim distribuída: 73% em atividades agropecuárias, 11% em atividades industriais, 9% em atividades de serviços e 7% em atividades de comércio. Quanto às culturas temporárias, os dados do IBGE para 2000 mostram uma participação do Vale para 11 itens, incluindo frutas e lavouras industriais fortemente concentradas em dois itens: mandioca (49%) e tomate (33%), resultando em divisas de R\$ 65 milhões. Deste valor total, 61% correspondem a somente seis municípios, o que configura um quadro de concentração em poucos itens e em poucos municípios. Quanto às culturas permanentes, a participação refere-se a 16 itens. Para um montante de produção de R\$ 65 milhões em 2000, notam-se fortes concentrações para o café (36%), o cacau (19%) e o maracujá (18%). Por sua vez, em termos de valor por produção por municípios, quatro deles respondem por 58% deste total²¹.

Em 2005, o Sebrae-BA entrevistou 844 produtores rurais nos 25 municípios que compõem a bacia. No que diz respeito à caracterização da atividade produtiva, nada menos que 92,5% dos entrevistados identificaram a fruticultura como principal atividade produtiva. Quanto às culturas permanentes, destaque para a banana, citada por 49,7% dos entrevistados, o cacau (47,7%) e o maracujá (31%). A dobradinha banana/cacau, como destaca o estudo,

²¹ Brejões, Valença, Jaguaquara e Ubaira.

parece traduzir uma aliança de sobrevivência no plano regional, até porque “quando da crise mais profunda do cacau, nas últimas décadas, foi a banana um dos produtos que conseguiu garantir o funcionamento das roças nos tempos mais difíceis”.

Quanto se consideram as culturas temporárias, destacam-se a mandioca, citada por 60,8% dos entrevistados, o feijão (29%), o milho (22%) e o tomate (17,8%). Cerca de 47,9% dos entrevistados, vale dizer, afirmaram possuir propriedade com área total de até 10 hectares, sendo 16,2% deles proprietários de áreas com até três hectares. Quanto à capacidade associativa dos produtores, tem-se 824 associações de produtores cadastradas em todos os 25 municípios do Vale, das quais o Sebrae identificou como ativas apenas 492.

A pecuária, ademais, é outra importante atividade para o quadro econômico da região, embora se concentre ainda tão somente na fase de criação e de engorda para o corte. A bovinocultura apresentou, em 2000, um plantel de mais de 370 mil cabeças, distribuídas por todos os municípios, enquanto a suinocultura dispunha de 68 mil, a ovinocultura 65 mil e a caprinocultura de 71 mil cabeças. Quanto às cadeias produtivas, são identificadas seis principais para o conjunto do Vale: floricultura, apicultura, mandiocultura, leite e derivados, fruticultura e olericultura, cuja distribuição pode ser vista na figura 5.

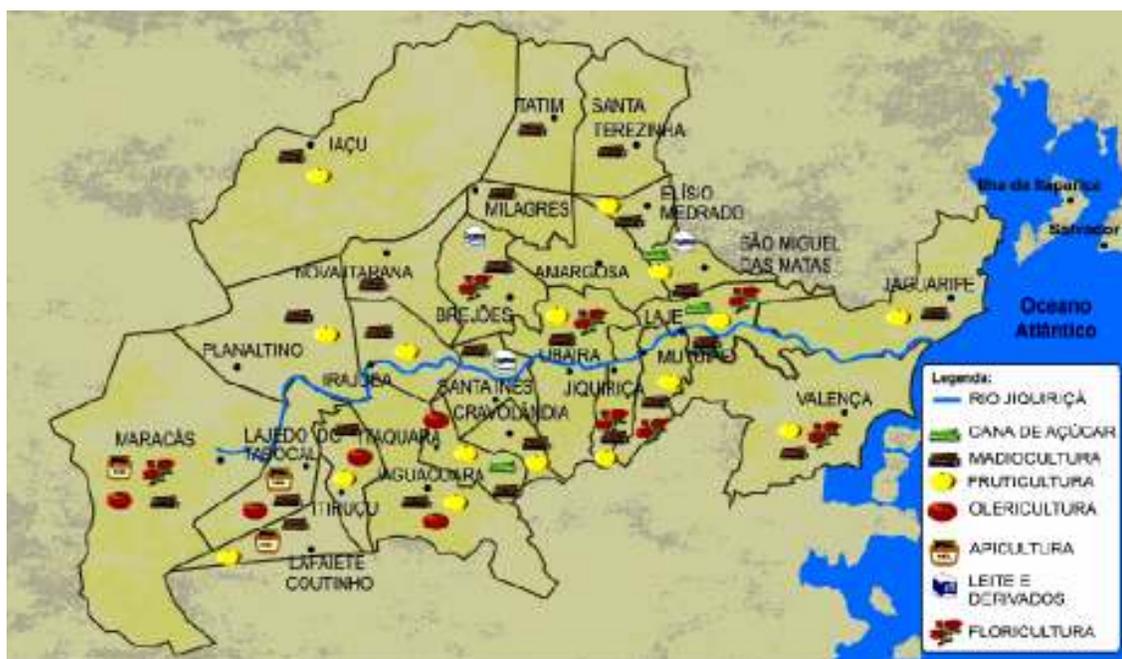


Figura 5 – Cadeias Produtivas identificadas no Vale do Jiquiriçá

Fonte: CIJ (2005)

4.3 Aspectos político-institucionais

A organização institucional da maioria dos municípios do Vale do Jiquiriçá, ademais, encontra fortes similaridades com o perfil dos pequenos e médios municípios traçado pelo IBGE (2005). Limita-se, quase que totalmente, à prestação de serviços básicos de educação, saúde, limpeza pública e correlatos. As prefeituras são quase inteiramente dependentes das transferências de recursos federais e estaduais, sendo que praticamente não há esforço arrecadador próprio, situando-se as receitas tributárias municipais, em números de 2000, num nível que vai de 1% a um máximo de 6% da receita orçamentária total (BOUZON, 2002). A tributação própria anual per capita dos municípios do Vale varia, assim, de um valor máximo de R\$ 20,47, em Lafaiete Coutinho, ao mínimo de R\$ 1,38 em Jaguaripe.

No que interessa mais detidamente a este trabalho, vale ressaltar a fragilidade destes municípios também no que se refere a sua estrutura de gestão ambiental. Dos 25 municípios do Vale, apenas um tem secretaria exclusiva de meio ambiente e sete têm secretaria de meio ambiente associada à de agricultura, enquanto os outros 17 dizem não dispor de nenhuma estrutura respondendo pela questão ambiental, nem sequer subordinada a outras pastas.

Quanto ao quadro político da região, tem-se que os dez partidos políticos que mais elegeram prefeitos na Bahia, em 2004, concentraram nada menos que 92,35% das cadeiras, totalizando 385 cargos (BREMAEKER, 2005). No Estado, como demonstra a tabela 13, o PFL foi o partido que mais elegeu prefeitos no último pleito (36,93% - bem acima das médias nacional e regional do partido), seguido do PL (15,59% - muito acima da média brasileira e da média regional do partido), do PP (13,43% - bem acima das médias nacional e regional do partido), do PSDB (6,24% - bem abaixo das médias nacional e regional) e do PT (5,04% - abaixo das médias do País e regional do partido).

A força do PFL, como demonstra a tabela 14, é ainda mais forte nos municípios que compõem a bacia do Jiquiriçá, com o controle, pelo partido, de nada menos que 13 das 25 cadeiras em disputa (52%) no último pleito, valor bem acima das médias do partido no Brasil, no Nordeste e na Bahia. Quanto à composição política do Vale, sete partidos estão ora representados no Conselho de Prefeitos do Consórcio. Se considerada a evolução do processo eleitoral nos últimos três pleitos, nota-se que este balanço de forças mostra-se relativamente estável, mantendo o PFL a liderança, com os demais partidos pulverizados no controle da região.

Vale dizer, ademais, que as coligações encabeçadas pelo PFL no Estado em 2000 (PFL / PL / PPB / PHS / PSC / PGT / PTB) e em 2004 (PFL / PTC / PT do B – 14) obtiveram sempre a maioria das cadeiras no Vale do Jiquiriçá, com respectivamente 18 e 14 das 25 prefeituras em disputa. Ademais, só seis cidades do Vale não apresentaram, em pelo menos um dos três últimos pleitos municipais, prefeitos que não fossem eleitos pelo PFL, sendo que apenas outros três partidos (PMDB, PL e PSDB) conseguiram emplacar chefes de executivo em prefeituras da região em todos os últimos três pleitos, ainda assim bastante distantes da performance pefelista no âmbito da bacia (tabela 14).

Tabela 13: Distribuição relativa dos prefeitos eleitos em 2004, segundo os principais partidos políticos, para Brasil, Nordeste e Bahia

Partido Político	Brasil	Nordeste	Bahia
TOTAL	94,92	91,40	92,35
PMDB	19,06	14,96	4,56
PSDB	15,66	12,95	6,24
PFL	14,29	23,33	36,93
PP	9,91	6,86	13,43
PTB	7,62	7,42	-
PT	7,39	3,79	5,04
PL	6,89	7,98	15,59
PPS	5,50	5,13	-
PDT	5,45	2,90	-
PSB	3,15	6,08	-
PRP	-	-	3,84
PTdoB	-	-	2,40

Fonte: TSE, 2004. Tabulações especiais: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

Tabela 14: Prefeitos eleitos por partido nos 25 municípios do Vale do Jiquiriçá, 1996, 2000 e 2004

Partido Político	1996	2000	2004
PFL	11	11	13
PL	3	3	3
PSDB	2	1	3
PT	0	1	3
PMDB	5	1	1
PTdoB	0	1	1
PRP	0	0	1
PTB	3	4	0
PP	0	2	0
PSB	0	1	0
PDT	1	0	0

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE

O fator reeleição também sobressai quando considerado o conjunto dos municípios que integram a bacia do Jiquiriçá. Em 2000, os prefeitos brasileiros tiveram, pela primeira vez, a oportunidade de se submeter ao processo de reeleição (Emenda Constitucional nº 17, de 1997). Dos 5.505 municípios onde os chefes do Executivo estariam passíveis de reeleição, nada menos que 2.169 deles se mantiveram no cargo, o que corresponde a 39,4% dos casos (BREMAEKER, 2004). Os prefeitos da região Nordeste foram os que apresentaram, de longe, um percentual de reeleição mais expressivo, conseguindo atingir a marca dos 48,2%. Por sua vez, dados referentes às eleições de 2004 dão conta de que foram reeleitos no País 1.544 Prefeitos. Considerando o fato de que, em 2004, o número de prefeitos potencialmente reelegíveis caiu praticamente 40%, em termos relativos o sucesso na empreitada foi maior em 2004, com a marca de 45,6% dos prefeitos reeleitos no País. No Vale do Jiquiriçá, vale observar que as taxas de reeleição foram amplamente superiores às médias nacional, nordestina e baiana, como se vê na tabela 15.

Tabela 15: Distribuição dos prefeitos reeleitos em 2000 e 2004, frente ao conjunto de municípios onde poderia ocorrer a reeleição, Brasil, Bahia e Jiquiriçá.

Região	Eleição de 2000			Eleição de 2004		
	Total de Municípios Passíveis de reeleição	Número de Prefeitos Reeletos	% de Prefeitos Reeletos	Total de Municípios Passíveis de reeleição	Número de Prefeitos Reeletos	% de Prefeitos Reeletos
Brasil	5.558	2.169	39,02	3.389	1.544	45,56
Bahia	417	175	41,97	242	109	45,04
Jiquiriçá	25	18	72,00	7	5	71,43

Fonte: TSE, 2004. Tabulações especiais: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

Por sua vez, observa-se um aparente quadro de desinteresse político no Jiquiriçá se consideradas as taxas de abstenção e de votos brancos e nulos para a eleição presidencial de 2006, em sua comparação com as médias nacional e estadual. Percebe-se, pela tabela 16, que o Vale do Jiquiriçá alcançou uma elevada taxa de abstenção de 23,27%, contra uma média nacional de 16,75%. Quando se considera o volume de votos brancos e nulos, tem-se que 13,84% dos eleitores do Vale que compareceram às urnas votaram nulo ou em branco, valor também superior às médias nacional e estadual. Os 25 municípios do Jiquiriçá respondem por 317.684 eleitores, o equivalente a 3,48% do total do Estado.

Tabela 16: Resultado geral das eleições presidenciais de 2006, segundo taxas de abstenção e votos válidos e brancos e nulos, Brasil, Bahia e Jiquiriçá, 1º Turno.

Região	Taxa de Abstenção	Votos Válidos	Votos Brancos e Nulos
Brasil	16,75	91,59	8,41
Bahia	20,69	89,15	10,85
Jiquiriçá	23,27	86,16	13,84

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE

Quanto ao quesito escolaridade, tem-se que 16 dos atuais prefeitos do Vale têm até o ensino médio completo, contra nove com formação superior. A distribuição do grau de instrução dos prefeitos para o conjunto dos municípios brasileiros, como demonstra o Ibam (2005), mostra que tende a aumentar o grau de instrução à medida em que aumenta o porte demográfico dos Municípios. Os prefeitos com nível superior apresentam uma participação relativa de 27,05% para os municípios com até 2 mil habitantes, que se eleva até atingir a totalidade dos municípios com população acima de 1 milhão de habitantes (IBAM, 2005).

Na Bahia, os prefeitos com nível médio também apresentam uma participação acima da média do Estado para os grupos de população em que se situam os municípios da bacia, segundo sistematização realizada pelo Ibam (2005). Em municípios baianos entre 10 mil e 20 mil habitantes, 44,44% dos prefeitos têm ensino médio, enquanto naqueles com população entre 20 mil e 50 mil habitantes esta participação alcança 40,68%. Para aqueles que possuem nível fundamental, as participações acima da média estão nos grupos de população entre 2 mil e 5 mil habitantes (25%), entre 5 mil e 10 mil habitantes (19,4%) e naqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes (15%).

Tabela 17: Distribuição dos prefeitos eleitos em 2004, segundo o grau de instrução, para Brasil, Nordeste e Bahia.

GRAU DE INSTRUÇÃO	BRASIL	REGIÃO NORDESTE	ESTADO DA BAHIA
TOTAL	5.562	1.792	417
superior	2.662	880	188
médio	1.687	532	161
fundamental	1.063	318	56
lê e escreve	93	43	9
sem informação	57	19	3

FONTES: Tribunal Superior Eleitoral – 2004.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

Por fim, vale salientar o quadro de indefinição gerado pela vitória do atual governador Jaques Wagner (PT) no último pleito eleitoral, que decretou o fim da hegemonia de 16 anos do PFL no governo do Estado. Com vitória ainda no primeiro turno, Wagner angariou 52,8% dos votos válidos do Estado, contra 43% do então governador Paulo Souto (PFL). Mesmo controlando 13 das 25 prefeituras do Jiquiriçá, o PFL viu o candidato petista obter 49,6% dos votos da região, contra apenas 49% de seu candidato. Em 12 das 25 cidades da região, Wagner teve mais da metade dos votos válidos. Mais do que isso, venceu em oito das 13 cidades controladas pelo PFL na bacia, em eleição cujo efeito futuro na região escapa do alcance deste trabalho, mas que certamente terá seu rebatimento sobre a sucessão eleitoral no próximo pleito municipal, em 2008.

CAPÍTULO V – O ESTUDO DE CASO

5.1 Trajetória institucional

5.1.1 Decolagem

O núcleo que costurou a base do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (CIJ) reuniu-se, pela primeira vez, em outubro de 1992, ao fim do processo eleitoral municipal. Compunha-se de representantes eleitos de quatro municípios, liderados pela prefeita de Mutuípe, Clélia Rebouças, que convidou então um entorno de mais treze, formando uma estrutura organizacional, ainda incipiente, para discutir a gestão associada para o saneamento e para o desenvolvimento sustentável na região (LIMA, 2003).

Os problemas eram já variados, sendo alguns deles urgentes, como a ausência de saneamento básico, a pouca disponibilidade de investimentos na área social e uma economia em processo de estagnação. Diante da fragilidade financeira, técnica e política dos municípios da bacia para fazer frente a estes desafios, a gestão associada, como destaca o ex-presidente do Consórcio Astor Moura, figurou aos prefeitos como “uma questão que gerava altíssimos custos se os municípios não se consorciassem e nenhum ganho para as prefeituras caso elas preferissem agir sozinhas”. Nos termos de Moura, o que também estava em jogo era a construção de mecanismos que aumentassem a capacidade de negociação e pressão dos municípios junto aos governos estadual e federal, assim como na costura de apoios junto a outros órgãos de fomento e organizações públicas e privadas.

Em agosto de 1993, após um ciclo de reuniões preliminares, os 17 prefeitos, agora empossados, apresentaram seu primeiro trabalho conjunto, denominado Programa de Desenvolvimento Ambiental do Vale do Jiquiriçá, “com a proposta de desenvolvimento sustentado, nucleada no saneamento do rio Jiquiriçá e nos benefícios que trará para a socioeconomia do Vale”. O documento fiava-se ainda em três pressupostos básicos a serem assumidos na cooperação: “1) a compreensão dos geossistemas e suas condicionantes ambientais (...), 2) as possibilidades institucionais apresentadas pela composição de forças entre os poderes municipais, estadual, federal, a iniciativa privada e segmentos organizados da sociedade (...) e 3) a adoção de um modelo de desenvolvimento apoiado na gestão

participativa e centrado nos recursos hídricos e nas suas interdependências socioeconômica e cultural”.

Além de oferecer um primeiro diagnóstico conjunto da região, em recortes econômicos, sociais e ambientais, o Programa previa, sobretudo, a implementação de mecanismos institucionais que possibilitassem a “criação de uma região administrativa para a condução coordenada do programa”, à qual “todas as prefeituras deverão aderir para a continuidade das ações no curto, médio e longo prazo”. Segundo todos os prefeitos entrevistados, a opção pela bacia se deveu, neste cenário, a dois fatores fundamentais: além de constituir o elo comum a todos os municípios, inclusive como base sobre a qual foram interiorizados o povoamento e a ocupação do território, o rio Jiquiriçá e seus afluentes sofriam problemas que afetavam quase todos os municípios, demandando soluções que não podiam ser empreendidas isoladamente. Ademais, não se optava, naquele momento, por um consórcio de recursos hídricos *strito sensu*, mas por um consórcio de desenvolvimento regional que tinha por base territorial a bacia hidrográfica e suas interdependências sociais e econômicas.

A prioridade foi encontrar então um formato jurídico-institucional que garantisse a participação de todas as prefeituras envolvidas e possibilitasse o planejamento integrado da região, desdobrando-o em projetos e sub-projetos setoriais. A escolha recaiu sobre o modelo de Consórcio, constituído juridicamente enquanto associação civil sem fins lucrativos ainda em novembro de 1993²².

O Conselho de Prefeitos (CP) tornou-se seu órgão deliberativo, constituído por todos os prefeitos dos municípios consorciados, e passou a ser presidido, a cada dois anos, por um prefeito eleito pelos demais (com direito a uma reeleição). O CIJ passou a contar ainda com um Conselho Fiscal formado por três chefes de executivo, eleitos pelo Conselho de Prefeitos. Coube ao CP também a responsabilidade de eleger a Diretoria Executiva e aprovar a contratação dos membros da Coordenação Técnica, responsáveis pela elaboração de projetos e pela operacionalização das decisões tomadas pelo Conselho.

Sob o ponto de vista estatutário, passaram a ser objetivos do CIJ:

²² Curioso mencionar, no que interessa a este trabalho, que a forma encontrada para a organização deste grupo de entes governamentais se materializou sob o arcabouço de uma organização não governamental, em razão do vácuo legal que imperava à época contra este tipo de associação.

- Representar o conjunto de municípios que o integram, em assuntos de interesse comum, perante quaisquer outras entidades, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
- Planejar, desenvolver e executar a política de preservação e desenvolvimento autosustentável da Bacia do Jiquiriçá, garantindo o equilíbrio ecológico e as condições de sobrevivência, bem-estar e produtividade das comunidades situadas em sua área de influência e;
- Desenvolver serviços e atividades de interesse dos municípios consorciados, de acordo com programa de trabalho aprovado pelo Conselho de Prefeitos.

Para o cumprimento destas finalidades, o Consórcio passou a dispor, ainda segundo o Estatuto, da possibilidade de “1) adquirir os bens que entender necessários, os quais integrarão o seu patrimônio; 2) firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções de outras entidades, nacionais e internacionais, e de órgãos de governo; e 3) prestar a seus associados serviços de qualquer natureza, especialmente assistência técnica, fornecendo inclusive recursos humanos e materiais”. Por sua vez, foram definidas cotas de contribuição mensais proporcionais à receita de cada um dos 17 municípios consorciados, com o objetivo de ratear os custos com pagamento de pessoal e a manutenção de uma estrutura mínima para o Consórcio, cuja sede fora instalada em Salvador. Até a conclusão deste trabalho, estas cotas, de cunho voluntário, eram definidas segundo pequena porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), variando, em valores de 2006, de R\$ 600 a R\$ 1.500 por prefeitura/mês.

Como explica a diretora-executiva, Vera Lyra, a reduzida capacidade de contribuição dos municípios fez com que o CIJ adotasse, já em seus documentos constitutivos, a estratégia de apresentar-se como um “agente mediador e articulador dos órgãos do governo, da iniciativa privada, de instituições financeiras e dos diversos segmentos sociais”, reconhecendo, desde logo, que o capital financeiro, técnico e político dos municípios não era suficiente, por si só, para garantir a execução dos objetivos acordados no Programa. Resultou daí que a definição dos parceiros que poderiam contribuir para a implementação destas ações correspondeu a uma das primeiras e mais prioritárias ações do Consórcio. A captação de recursos para cada programa, como explica Lyra, incluiu uma seqüência de atividades de articulação da Coordenação Técnica com potenciais parceiros referentes a:

- contatos iniciais com os prováveis parceiros para conhecimento de suas linhas de financiamento e dos padrões adotados por cada órgão, para fins de solicitação de recursos;
- montagem de projetos específicos para cada programa, a serem encaminhados aos prováveis órgãos de financiamento, de acordo com suas normas próprias, incluindo editais;

O objetivo era, por meio desta articulação, garantir a obtenção de financiamentos e repasses dos orçamentos do governo federal e estadual para seus projetos, a captação de recursos a fundo perdido e patrocínios para a viabilização de estudos, consultorias e ações programadas, além da garantia de apoio político para evitar a superposição de ações e otimizar a aplicação de recursos no âmbito da bacia (BATISTA, 2002).

Para orientar esta configuração, as intervenções foram organizadas pelo Consórcio em cinco eixos temáticos, tendo em vista a extensão da cooperação para além dos recursos hídricos propriamente ditos, mas sem perder de vista a integridade territorial da bacia. O agrupamento de temas, ademais, visava não só institucionalizar um olhar interdisciplinar sobre as ações do Consórcio e evitar a superposição de ações, nos termos de Lyra, mas também integrar os projetos propostos com a equipe técnica responsável por cada eixo, com vistas a facilitar a definição de fontes de captação de recursos financeiros e as possibilidades de aproveitamento de recursos humanos. Assim, em sua estrutura de gestão, qualquer projeto que venha a ser desenvolvido pelo Consórcio é submetido ao enquadramento dentro destes eixos temáticos, a saber:

- **Meio Natural** – Compreende a gestão dos recursos naturais, controle da poluição, monitoramento da qualidade ambiental, de áreas de preservação permanente, recuperação de matas ciliares, controle de erosão/assoreamento, proteção de manguezais e estuário.

- **Infra-Estrutura**– Compreende os segmentos de habitação, energia elétrica, drenagem, esgoto, abastecimento de água, lixo, telefonia, segurança pública, malha rodoviária, transporte, sinalização viária, equipamentos, áreas de uso público, abastecimento alimentar.

- **Político-Institucional** – Envolve Sistema de Informações, integração regional, fortalecimento institucional, participação comunitária, legislação municipal, grau de organização dos poderes, plano diretor, fiscalização e cobrança de tributos.

- **Economia** – Abrange os setores primário, secundário e terciário, mão-de-obra, iniciativa privada, emprego e renda, turismo.

- **Social** – Dispõe sobre a organização e participação comunitária, fortalecimento de lideranças, associativismo, educação, saúde, assistência social, cultura, divulgação, mobilização, comunicação, recursos humanos, esporte, lazer.

Vencida a primeira etapa do desenho organizacional e iniciados os contatos com vistas à implementação de parcerias, foram então sendo definidas prioridades e metas operacionais, cuja viabilidade se sabia estar no apoio de novos parceiros. Entre elas estavam já (1) a Elaboração do Diagnóstico da Bacia; (2) o Processamento das Informações Coletadas, envolvendo banco de dados, base cartográfica e georreferenciamento e (3) a Implantação de Ações de Mobilização Social compreendendo oficinas de educação ambiental e campanhas educativas para professores, agentes de saúde e lideranças comunitárias.

Na prática, a implementação de projetos pelo CIJ começa em 1994, quando foram realizados, em parceria com a Fundação Pathfinder, dois ciclos de oficinas de educação para atualização e treinamento de 300 professores e agentes de saúde dos municípios consorciados. O ano de 1995, por sua vez, tornou-se um marco político. Além da aprovação da Política Estadual de Meio Ambiente (lei 6.855/95), o Consórcio obtinha sua primeira conquista junto ao governo do Estado, quando os 17 prefeitos se reuniram com o então governador César Borges (PFL) e obtiveram autorização, por meio da recém-criada Superintendência de Recursos Hídricos (SRH-BA), para antecipar a elaboração e a divulgação do Diagnóstico e do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Recôncavo Sul, incluindo o rio Jiquiriçá e sua bacia.

Este diagnóstico deu novo desenho à constituição do Consórcio, ficando definido que o Rio Jiquiriçá constituía uma Bacia Hidrográfica que abrangia mais oito municípios, o que levou o CIJ a rever seu estatuto inicial e congregar um total de 25 municípios²³. Interessante, no que tange este trabalho, é que a área de atuação do Consórcio (16.250 km²) passou então a superar a área da bacia (6.900km²). Isso porque, como ratificam os entrevistados, não havia justificativa plausível para que “os projetos conseguidos através do Consórcio fossem

²³ Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Iaçú, Irajuba, Itaquara, Itatim, Itiruçu, Jaguaquara, Jaguaripe, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, Santa Terezinha, São Miguel das Matas, Ubaíra e Valença.

investidos em apenas uma parte dos municípios, segundo um limite intra-municipal muitas vezes desconhecido até pela população” (LUSTOSA, 2004, p. 64). Além disso, como explica Lustosa, dois dos maiores municípios da bacia em termos de receita e população (Valença e Iaçú) tinham sede fora da bacia, motivo pelo qual a exclusão destes municípios representaria importante baixa se considerado seu capital político para futuras negociações com o governo estadual.

Como diz Lyra, a elaboração do diagnóstico, e seu desdobramento em dossiês municipais e fichas temáticas, foi também uma pedra basilar para o planejamento das ações do Consórcio, na medida em que passou a fornecer “uma primeira base de dados para os programas e projetos que estavam sendo elaborados”²⁴. Assim, a disponibilidade de um diagnóstico físico, antrópico e biótico amplo da bacia, bem como sua divulgação entre os futuros parceiros e as prefeituras consorciadas, foi tida como um ponto de partida “para que os programas e projetos de gestão participativa fossem elaborados com propostas compatíveis com sua realidade física, territorial e socioeconômica, a partir do conhecimento das características do Vale do Jiquiriçá e de sua problemática”.

Enquanto seguiam os contatos com potenciais parceiros, a articulação do Consórcio para a execução de obras na região apresentou seus primeiros resultados em 1997, quando também era sancionada a Política Nacional de Recursos Hídricos (lei 9.433/97). Foi neste ano que começaram as obras para a construção de unidades de tratamento de esgoto nos sete municípios tidos como pontos críticos de poluição da Bacia²⁵. O trabalho, realizado pela Secretaria de Infra-Estrutura do Governo do Estado da Bahia com a participação financeira da Caixa Econômica Federal, foi discutido previamente entre os membros do CIJ e o governo do Estado.

²⁴ Além do diagnóstico físico, antrópico e biótico da Bacia do Vale do Jiquiriçá, o CIJ também trabalhou, à época, para a elaboração de dossiês municipais, que se tornariam importantes instrumentos de planejamento ao auferirem a situação de cada município no contexto da bacia. Ademais, a elaboração das chamadas Fichas Temáticas seguiu-se ao Diagnóstico, tendo como objetivo dotar o corpo técnico do Consórcio e os agentes locais de um instrumento de acesso simplificado e de disseminação do conhecimento disponível sobre a situação atual dos recursos hídricos da bacia. A metodologia utilizada para a sua preparação foi baseada na experiência da ONG francesa *Office International de l'Eau*, que orientou sobre a relação dos temas a serem incluídos nas Fichas, assim como sobre o formato de apresentação. As 12 Fichas Temáticas referem-se a 1 - Regulamentação da Gestão da Água no Brasil e na Bahia; 2 - Atores da Gestão da Água; 3 - Ferramentas de Gestão da Água; 4 - Características Básicas da Bacia; 5 - Os Usos da Água; 6 - Zonas Urbanas e Assentamentos; 7 - Poluição Agrícola e Industrial; 8 - Qualidade da Água; 9 - Gestão Quantitativa da Água; 10 - Riscos Naturais / Secas / Inundações; 11 - Gestão e Proteção do Estuário - Zona Costeira; e 12 - Síntese por Região Fitoecológica

²⁵ Laje, Mutuípe, Jiquiriçá, Ubaíra, Santa Inês, Itaquara e Itiruçu

Contudo, foi apenas a partir de 1999 que o CIJ passou efetivamente a vislumbrar estratégias concretas para a implementação da gestão participativa na região, quando assinou, com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o convênio “Subsídios para Implantação do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Jiquiriçá”. O relatório-produto, apresentado em fevereiro de 2000, já apontava para a necessidade da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Bacia, cuja base estava ancorada na inserção da população no processo de planejamento. O que estava em jogo, segundo os entrevistados, era já a construção de escoras sociais que adensassem as ações do Consórcio e garantissem sua continuidade diante das alterações no quadro municipal decorrentes dos processos eleitorais.

O convênio, que previa a ampliação de estudos para o desenho da gestão participativa dos recursos hídricos da Bacia, culminou, em 2000, com a assinatura de Convênio de Cooperação Técnica entre o Consórcio, o Governo do Estado da Bahia, o Ministério de Meio Ambiente e a Caixa Econômica Federal para a implementação do sistema e demais ações no âmbito dos eixos temáticos. Complementarmente, o Consórcio celebrou com o SEBRAE, no final de 2001, Contrato de Referência para a Implantação dos Fóruns dos Usuários da Água e do Desenvolvimento, tidos, desde aquele momento, como as futuras bases operacionais e de participação social do que viria a ser o Sistema Integrado de Gestão.

Como destacam todos os entrevistados, este momento representou um ponto de inflexão na atuação do Consórcio, centrado em dois fatores primordiais: além de já estar lançada a semente para a participação social, o CIJ reunia, pela primeira vez, um arco adensado de parcerias em todos os níveis de governo (municípios, Estado e União). Contava também a favor do desenlace das ações, segundo os prefeitos entrevistados, o fato de 18 dos 25 prefeitos dos municípios consorciados terem sido reeleitos em 2000, razão pela qual estariam já aclimatados à estrutura e à rotina do Consórcio, bem como a seu planejamento operacional.

5.1.2 Vôo de Cruzeiro

Diante da ampliação deste arco de parcerias, o CIJ experimentou, em 2002, uma abrangente evolução no seu aparato administrativo e financeiro, tendo em vista adequar-se às crescentes atividades desenvolvidas no ano. A sede em Salvador passou de uma pequena sala para um conjunto de quatro salas, equipadas com computadores, arquivo, telefones, sala de

reunião e equipamentos para apresentações multimídia. Em termos de pessoal técnico, foram agregados à equipe consultores setoriais, além de vários estagiários universitários de ramos específicos²⁶.

Outro destaque foi a contratação, financiada pelo Sebrae, de seis coordenadores regionais responsáveis pela implantação e pelo acompanhamento dos Fóruns Locais dos Usuários da Água e do Desenvolvimento, a serem implantados em todos os 25 municípios da bacia ainda em 2002²⁷. Além de integrar a equipe técnica, os coordenadores regionais tornaram-se também, nos termos de Lyra, “pontes” entre a diretoria-executiva e os fóruns municipais, como mostra a figura 6.

Por sua vez, foram convidados para compor estes fóruns, pelo CIJ, participantes das oficinas de capacitação ambiental já realizadas, representantes indicados por órgãos municipais, estaduais e/ou federais com atuação na Bacia do Jiquiriçá e representantes da sociedade civil indicados por seus dirigentes (ONGs, igrejas, empresários, sindicatos, cooperativas, associações, etc...). Foi acertado, ademais, que pelo menos 30% dos assentos deveriam ser ocupados por estudantes e outros 30% por mulheres residentes na região. Ficou definido, ainda, que cada um destes fóruns teria entre 25 e 35 participantes, tendo os encontros regularidade semanal ou quinzenal. Em abril de 2002, foi implantado o primeiro fórum, em Maracás, pelo motivo, simbólico, de estar no município a nascente do rio Jiquiriçá. Até o fim deste mesmo ano, todos os demais fóruns, com exceção de Milagres, também já estavam implantados.

Os fóruns, nos termos de Lyra, foram concebidos como “unidades de mobilização, representação, participação e integração da população local no Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia”. O processo adotado para sua instalação compreendeu a realização, em cada município, de um seminário de dois dias, quando foi apresentada a metodologia de trabalho. A equipe psicopedagógica acompanhava uma discussão livre em torno dos

²⁶ O sistema PNUD/CAIXA/MRE colocou três consultores sênior à disposição do CIJ, sendo dois ligados à área de Recursos Hídricos e um para tratar dos aspectos relacionados aos eixos temáticos social e econômico.

²⁷ Para sua implantação, o Consórcio celebrou convênio com o Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE, de âmbito nacional, em fins de 2001. Em fins de 2002, novo convênio foi assinado, desta vez com o SEBRAE/Bahia, visando à sua consolidação. O processo de identificação dos coordenadores regionais atendeu aos seguintes critérios: conhecer a região e nela residir, ter experiência com trabalho comunitário e ter seu nome ratificado pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), circunvizinhas ao Jiquiriçá. Os coordenadores selecionados participaram então de curso intensivo de capacitação, envolvendo noções sobre desenvolvimento sustentável e sobre a legislação de recursos hídricos.

problemas considerados fundamentais pelo grupo, utilizando como base as informações das Fichas Temáticas. Os debates, por sua vez, se desenvolviam em torno de três linhas: os “saberes” (sobre si, sobre a comunidade, costumes, história, potenciais e principais necessidades da região), os “quereres” (para si, para a comunidade e expectativas em relação ao papel do fórum no agenciamento do desenvolvimento regional) e os “fazereres” (prioridades, condições concretas de realização, visão de futuro a médio e longo prazos, atribuições das pessoas, de cada Fórum e do Consórcio). Enquanto as prefeituras forneciam o espaço para as reuniões e transporte para os participantes, o Sebrae respondia pela metodologia e pelos custos dos coordenadores regionais.

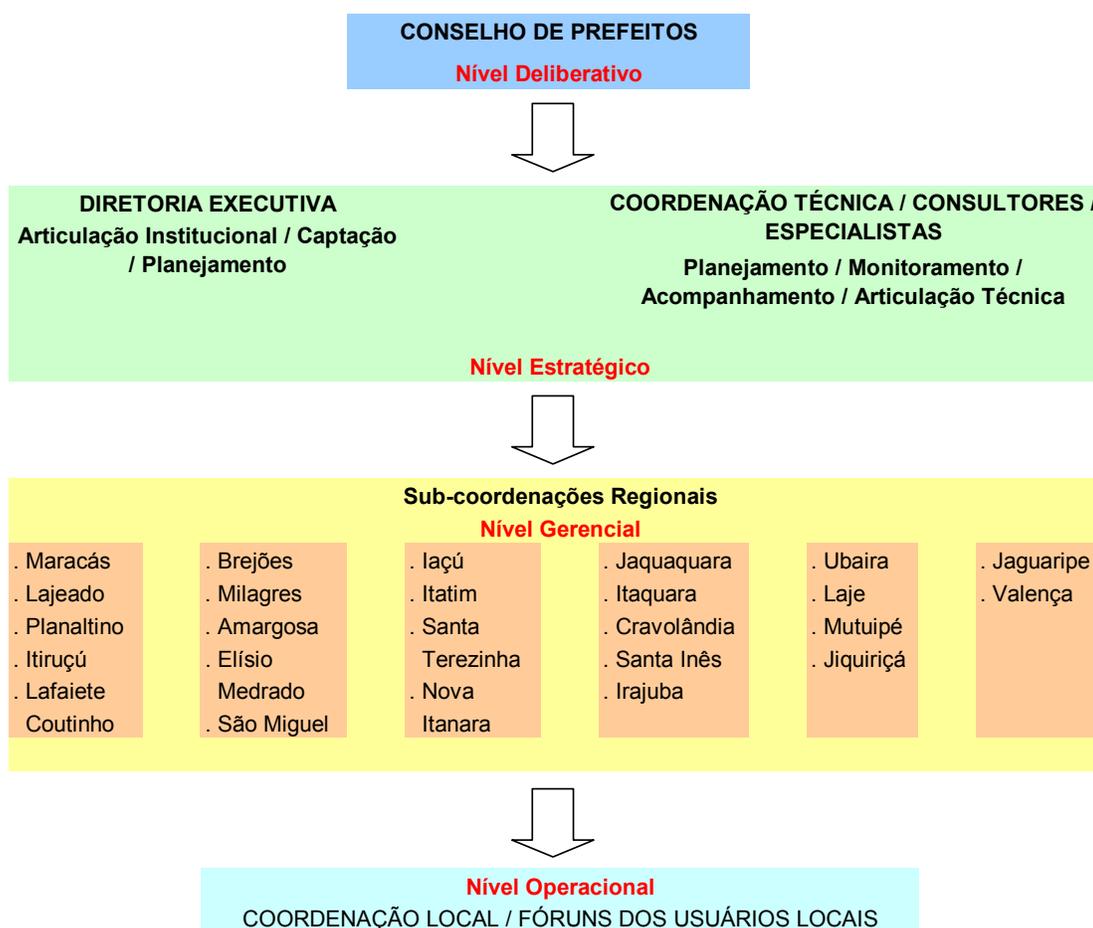


Figura 6 – Estrutura Organizacional do CIJ

Fonte: CIJ (2002)

Na prática, além de avaliar o andamento das atividades do CIJ e propor ações específicas para cada um dos cinco eixos temáticos, sistematizadas pela equipe técnica do consórcio, os participantes dos fóruns tinham também como atribuição debater suas propostas com os representantes dos outros Fóruns Municipais. Para isso, foram realizados três encontros regionais em 2003, cada um com a presença de mais de 700 participantes dos Fóruns dos Usuários da Água e Desenvolvimento. Tendo em vista o “teor simbólico que envolvia a complexa gestão dos recursos hídricos na bacia”, nos termos de Lyra, o primeiro encontro regional foi realizado junto à nascente do rio Jiquiriçá (Maracás/março), o segundo na região do médio Jiquiriçá (Mutuípe/agosto) e o terceiro na foz do rio (Jaguaripe / dezembro).

É assim que, após um lento período de maturação, que teve início com a apresentação de um documento conjunto em 1993, o CIJ atingia agora seu auge operacional. Chegou a contar, em 2002, com seis coordenadores regionais, 20 membros ativos em sua equipe técnica, cinco estagiários e mais de 800 participantes nos Fóruns dos Usuários da Água e do Desenvolvimento, instalados em todos os 25 municípios da bacia do Jiquiriçá. Foi neste mesmo ano que o Consórcio venceu o Prêmio Caixa de Melhores Práticas e ficou entre as 100 melhores experiências do mundo segundo o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas para Melhoria das Condições de Vida, patrocinado pelo Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

Além da proliferação dos Fóruns, outras ações paralelas – e complementares – garantiram ao Consórcio a obtenção do prêmio. Entre elas a divulgação, em 2002, do Mapa de Oportunidades Regionais, elaborado no âmbito da parceria PNUD/Caixa/MRE com o objetivo de diagnosticar o quadro sócio-econômico e identificar as atividades mais promissoras para o desenvolvimento da região.

O documento, que apontava o agronegócio e o turismo como os setores com mais alto potencial de desenvolvimento no curto e médio prazo, foi desdobrado em um novo projeto pelo CIJ, submetido ao Sebrae ainda em 2002. Tratava-se do Projeto de Desenvolvimento Setorial de Agronegócios da Região do Jiquiriçá. Iniciada a parceria, prevista para um período de 18 meses, foram identificados e cadastrados os empreendedores locais ligados às respectivas cadeias produtivas²⁸. Também foram realizados seminários temáticos específicos associados ao desenvolvimento regional, além de diagnósticos referentes às atividades de

²⁸ Ao todo, foram entrevistadas 316 empresários ligados ao segmento turístico e 844 produtores vinculados ao agronegócio.

artesanato e turismo. Outro destaque foi a implementação, na região da bacia, de dez Núcleos Setoriais de Pequenos Negócios envolvendo os empreendedores locais ligados às cadeias produtivas de fruticultura e olericultura.

Por fim, o CIJ firmava também a participação dos municípios do Vale junto ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social da Caixa (PSH), cujo objetivo era atender à demanda por habitação popular para a população com renda mensal inferior a R\$ 580²⁹. Treze municípios do Vale se inscreveram na primeira etapa, por meio de articulação do CIJ, com a previsão de construção de 1.164 casas³⁰. Com o apoio das prefeituras e com a participação dos fóruns, o Consórcio trabalhou então na elaboração dos projetos arquitetônicos e urbanísticos das moradias e demais equipamentos comunitários, tendo, entre seus objetivos, aliviar a ocupação desordenada sobre as margens do rio Jiquiriçá e de seus afluentes.

5.1.3 Turbulência

O que parecia uma estrutura consolidada e em permanente evolução institucional, articulada por pequenos municípios da Bahia, tinha agora seu auge. Contudo, diversos reveses se seguiram, notadamente a partir de 2004, e resultaram no desmonte de várias iniciativas. Além do arrefecimento da cooperação intermunicipal a partir das eleições de 2004, há pelo menos três anos duas das principais parcerias do CIJ (Sebrae e Caixa) não foram renovadas ou desdobradas em novos projetos. Disso decorreu que não há mais coordenações regionais, nem fóruns municipais e diversos consultores não tiveram seus contratos renovados, o que nos leva a uma das questões centrais para este estudo de caso: como uma experiência aparentemente consolidada, premiada e reconhecida no Brasil e internacionalmente, se viu sujeita às intempéries da descontinuidade institucional? Que fatores levaram a este revés? Mais importante, quais as lições aprendidas por estes municípios quanto aos êxitos e insucessos desta iniciativa de consorciamento?

²⁹ Para sua aplicação nos municípios da Bacia do Jiquiriçá, o Consórcio contou ainda com a participação do Governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (SECOMP), que contribuiu com parte dos recursos exigidos pelo programa.

³⁰ Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itatim Lafaiete Coutinho, Lagedo do Tabocal, Laje, Maracás, Planaltino, Santa Inês, Ubaira.

Promover o desenvolvimento regional de forma participativa, como é o caso da experiência do Vale do Jiquiriçá, corresponde a custos operacionais maiores e cronogramas mais prolongados, em decorrência da dimensão e da complexidade regional da bacia. Estes cronogramas, contudo, nem sempre coincidem com o período dos mandatos eleitorais ou resistem a mudanças no quadro executivo das instituições parceiras, sujeitas sempre a mudanças de prioridade e de lógica de trabalho.

Assim, o centro da crise do CIJ teve, segundo indicações das entrevistas, sua gênese no refluxo da cooperação intergovernamental na região em decorrência das recentes transições políticas, sobretudo municipais e federal, agravado, por sua vez, pela paralisação da participação social no âmbito dos Fóruns Municipais, que tinham como um de seus objetivos centrais exatamente adensar as ações do Consórcio e amortecer o impacto das transições políticas. O que vem, a seguir, é a sistematização de alguns dos principais fatores que resultaram neste refluxo, a partir de depoimentos de prefeitos, ex-prefeitos, consultores, parceiros e diretora técnica. Segundo consolidação das entrevistas, a distensão recente não pode ser creditada a apenas um fator, mas a uma combinação de diversos fatores.

Um deles se refere à **elevada taxa de renovação municipal**. Nas eleições municipais de 2000, que marcaram o início do que seria o auge da experiência, 18 dos 25 prefeitos que compunham o Consórcio foram reeleitos. Em 2004, naturalmente porque os prefeitos já reeleitos não podiam mais postular as cadeiras, foram apenas cinco, o que teria gerado certa descontinuidade num processo a que já estavam aclimatados os prefeitos que deixaram os cargos. Não se quer dar a entender aqui, como também esclarecem todos os prefeitos entrevistados, que a eficiência do Consórcio esteja associada à baixa rotatividade de poder, nem que a renovação eleitoral tenha sido responsável pelo refluxo nas parcerias. Neste caso, contudo, Lyra sintetiza as dificuldades ao lembrar que nada menos que 20 dos 25 prefeitos do Jiquiriçá se viram, assim que empossados, “integrantes de um consórcio cujas sistemáticas política e rotina técnica eram para muitos deles um processo novo e a ser efetivamente conhecido”.

O refluxo da participação dos prefeitos junto ao CIJ, ademais, deve ser encarado pelo caráter de um **duplo revés**. Vale dizer que os principais acordos de cooperação do CIJ junto ao Sebrae e à Caixa Econômica Federal, que viabilizavam a manutenção das coordenadorias regionais e dos Fóruns municipais, entre outras ações, não foram renovados ou desdobrados em novas parcerias. Assim, os 20 novos prefeitos, que se viram pela primeira vez diante da incumbência de lidar com a experiência de envolvimento em um Consórcio, o fizeram

exatamente no momento em que diminuíram os holofotes, os recursos minguaram e as ações do Consórcio estavam já mais limitadas.

Indício deste refluxo é a **retenção no repasse das contribuições** por parte de prefeitos do Consórcio. Segundo a tesouraria do CIJ, a contribuição mensal dos municípios, que deveria somar R\$ 22.300, tem rendido, por mês, uma média de R\$ 12 a R\$ 13 mil, sendo que este valor já chegou a um mínimo de R\$ 9.500. A retenção destes repasses, de cunho eminentemente voluntário, teria sido agravada ainda por um pêndulo recorrente à história do Consórcio. De dois em dois anos, a cada período eleitoral, as contribuições são reduzidas e o empenho dos prefeitos junto às ações do Consórcio fica “praticamente paralisado”, nos termos de Lyra. Como diversos repasses já estavam atrasados por falta da articulação de novos prefeitos junto ao CIJ, o refluxo de contribuições no recente período eleitoral teria tido ainda mais impacto para o pagamento da estrutura mínima do Consórcio. Quando do presente trabalho de campo, vale dizer, oito municípios estavam em débito com o CIJ³¹.

Outro problema destacado por todos os prefeitos entrevistados, e ratificado pela diretoria-executiva, é o fato do **CIJ não ter combinado a suas ações medidas individualizadas e de curto prazo** que representassem “algum tipo de ganho político para os prefeitos consorciados”, como sintetiza Moura. Em última análise, o que também deveria estar em jogo, segundo todos os prefeitos, era a definição de benefícios individuais para além dos benefícios coletivos assegurados pelas ações no âmbito da bacia, principalmente na área de saneamento. Nos dizeres da prefeita de Laje, Ilma Barreto:

Os prefeitos são naturalmente imediatistas e não se interessam muito por obras de saneamento, que ficam embaixo da terra e não dão lá muitos ganhos eleitorais. Quando se fala no Consórcio, muitos prefeitos pensam só na parcela de contribuição. Vai ter o quê? Qual o retorno para mim nesse momento? Os prefeitos não se preocupam em sentar para fazer um plano de cooperação de longo prazo. Tem faltado, talvez, deixar mais claro o benefício para cada município, para tentar contornar esse problema.

Como reconhece a diretoria-executiva, este problema teria se dado pela decisão do CIJ de priorizar as ações que estivessem acima da capacidade de cada município, como no caso do esgotamento sanitário, tendo em vista “fortalecer, num primeiro momento, o cunho

³¹ Amargosa, Brejões, Iaçú, Itaquara, Jaguaripe, Jaguaquara, Valença e Milagres.

suprapartidário e a visão da bacia em sua totalidade e não recortes municipais e setoriais, que podiam resultar em eventuais conflitos políticos entre os prefeitos”, nos termos de Lyra.

Como sinaliza o prefeito de Amargosa, Valmir Sampaio (PT):

O município de Amargosa contribuiu durante um bom tempo com o Consórcio e depois não viu nenhum retorno específico para o município, o que fez com que a gente se afastasse. A concepção é boa, mas a operação não tem sido boa. Contribuir com algo que não se tem retorno? A estrutura de funcionamento deveria ser mais democrática e gerar resultados para todos os municípios.

Outro ponto que sobressai nas entrevistas com rebatimento sobre a cooperação entre os municípios é o impacto da recente **sobreposição territorial sobre o planejamento e a atuação coordenada de políticas na região**. No caso específico do período da “Turbulência”, uma nova associação de municípios, empreendida pelo governo federal, começou a ser implementada em 2003 exatamente por sobre o território da bacia e também com a proposta de envolvimento dos 25 municípios do Vale, sem que houvesse qualquer interface cooperativa entre os dois consórcios. Trata-se do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Jiquiriçá (CONSAD), presidido por Sampaio e implementado pelo Ministério de Desenvolvimento Social na região paralelamente a outras 39 unidades em todo o território nacional.

Os CONSADs, vale ressaltar, também são formas de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, cujo objetivo é viabilizar ações conjuntas visando a geração de trabalho e renda como garantia de segurança alimentar. Curioso, no que interessa mais detidamente a este trabalho, é que a primeira cartilha dos Consads, de abril de 2004, já trazia, em sua seção “tira-dúvidas”, como lidar com sua implementação em regiões onde se encontrassem “entidades intermunicipais já formadas ou em formação”, como consórcios intermunicipais. O objetivo, segundo a cartilha, era “evitar a duplicação de esforços e despesas na condução de iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico e social da sub-região”, fazendo prevalecer “uma atitude de cooperação e disposição negociadora entre as entidades”.

Considerando as situações particulares dessas instituições em diferentes contextos locais, são três as opções de cooperação a considerar, segundo o documento: o Consad absorve outras entidades, ou outras entidades absorvem o Consad, ou ainda estabelece-se um

acordo de cooperação entre as duas instâncias, “de modo que elas possam compartilhar recursos e agir dentro de um esquema de ajuda mútua”. No caso do Jiquiriçá, nenhuma das três recomendações foi cumprida.

No caso da Bahia, as **regionalizações administrativas**, como destaca Lustosa (2004), também têm oferecido obstáculos para a cooperação coordenada. Em 2000, pesquisa da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) detectou que metade dos órgãos estaduais pesquisados possuía diretorias ou escritórios regionais espalhados pelo Estado, sendo que, salvo raras exceções, mesmo aqueles localizados no mesmo município não compartilhavam instalações físicas nem serviços, além da grande maioria não estar de acordo com as demais regionalizações. Como complementa Souza (2002, Apud LUSTOSA 2003, p. 59), “criadas ao longo do tempo, e com os objetivos específicos de cada setor, as redes regionais são, de um modo geral, incompletas e sem nenhuma lógica de conjunto (...) cada secretaria tem a sua própria estrutura de divisão regional do estado”.

Em estudo promovido pelo governo da Bahia, foram apresentados, em 2002, oito eixos de desenvolvimento do Estado. Nesta regionalização, a bacia do Jiquiriçá se encontra na interseção de três macro-eixos: o Planalto, a Chapada e o Grande Recôncavo. Se considerados as regiões econômicas do Estado, por sua vez, a bacia se encontra na interseção de outras quatro regiões distintas: Sudoeste, Recôncavo Sul, Paraguaçu e Litoral Sul. O mesmo vale se tomadas em consideração as regiões administrativas da água, empreendidas pela SRH-BA, e assim sucessivamente.

Outro fator de distensão teria sido a **renovação federal em 2003**. A paralisação das coordenações regionais, dos fóruns locais e de outras ações em curso junto ao CIJ também tem, segundo os entrevistados, relação direta com mudanças de mandato, desta vez no nível federal. A chegada do governo Lula, em 2003, coincide com o término dos dois grandes acordos de cooperação que o Consórcio mantinha com o governo federal, – via Sebrae e Caixa Econômica Federal –, que não foram suspensos, mas que também não foram renovados ou desdobrados em novos projetos.

Este trabalho não referenda a hipótese de que tenha havido motivação política para o refluxo das parcerias com o governo federal, tendo em vista que 21 dos 25 prefeitos da região compunham a base de apoio do então governo estadual, seu notório opositor político. As entrevistas permitem confirmar, contudo, que as mudanças no quadro executivo das organizações parceiras trouxeram, “naturalmente”, novas prioridades e uma nova lógica de articulação para estas instituições, com rebatimento sobre diversas ações empreendidas até

então junto ao Consórcio. Como reconhece Josival Caldas, gerente do Núcleo de Desenvolvimento Setorial do Sebrae (BA) responsável pela implementação do Projeto de Desenvolvimento Setorial de Agronegócios da Região do Jiquiriçá:

Sem financiamento externo não vejo como seja possível dar continuidade a processos desta envergadura. (...) A intenção de trabalhar o desenvolvimento local no Sebrae foi muito forte num determinado momento e essa desaceleração ocorreu de forma muito brusca, de modo que várias iniciativas não conseguiram ser finalizadas sem o apoio direto do Sebrae. Com a nova diretoria houve uma guinada, sem preservar todas as negociações e articulações que estavam postas até então. Não teve nada a ver com a questão política, mas com a redefinição de estratégias mesmo.

Segundo todos os prefeitos entrevistados, este revés tem ainda um forte agravante se considerado o contexto de consorciamento intermunicipal entre municípios pequenos e com claras limitações financeiras com vistas à implementação de ações, de maior complexidade, que demandam cronogramas mais prolongados, como é o caso do Jiquiriçá: o **elevado grau de dependência de recursos externos**, o que demanda, ainda com mais centralidade, a importância da cooperação intergovernamental e de sua evolução no médio e longo prazo.

No caso da **paralisação dos fóruns e da participação social**, todos os entrevistados reconhecem o alto custo que representará ao Consórcio uma nova tentativa de retomada da gestão participativa, tendo em vista o impacto incalculável que a desmobilização de mais 800 participantes, incluindo lideranças comunitárias, pode ter para a reorganização da participação social. De todo modo, está posta, segundo todos os entrevistados, a interface desta paralisação por sobre os demais fatores de refluxo das atividades do Consórcio: os Fóruns Municipais tinham como um de seus objetivos centrais exatamente adensar as ações do Consórcio e amortecer o impacto das transições políticas.

Para o coordenador responsável pela implementação do projeto à época pelo Sebrae, Dilton Machado, três fatores primordiais contaram a favor do fato da iniciativa não ter sua continuidade assegurada sem a ação direta da entidade, que financiava os custos com sua implantação e com o pagamento dos coordenadores regionais: além do tempo de maturação dos fóruns (18 meses) ser considerado pequeno diante do desafio proposto, teria contado contra sua continuidade também os impactos decorrentes das transições políticas e o fato destes fóruns não terem observado “um retorno mais concreto” referente à sua participação no Consórcio:

Todos os planos de desenvolvimento local são de médio e longo prazo, não cabem no tempo de um mandato e isto não é particularidade do Jiquiriçá. Talvez por não terem resultado de curto prazo, politicamente não interesse, principalmente quando mudam os governos e outros não têm as mesmas prioridades. (...) O fato de se trabalhar muito a mobilização para só depois se trabalhar com a questão sócio-produtiva e o empoderamento efetivo destes fóruns também chega a um ponto que satura um pouco. As pessoas têm impressão de que é muita reunião para nada, do ponto de vista do retorno efetivo de sua participação, e começam a perder o interesse. Talvez não ter se evoluído nisso tenha sido um erro.

Segundo todos os prefeitos entrevistados, o elevado grau de dependência de recursos externos pelo CIJ também contou decisivamente para a paralisação das atividades, já que as prefeituras alegavam não ter como financiar, por si próprias, a manutenção dos fóruns e a contratação dos coordenadores regionais, financiados até então pelo Sebrae. Até o encerramento desta dissertação, não havia qualquer sinalização que apontasse a retomada da participação social no curto e médio prazo.

Apesar de todos estes problemas, é preciso acentuar que o Consórcio logrou manter suas atividades básicas desde então. Colaborou para isso o fato de que sua arquitetura institucional já previa meios de garantir uma estrutura mínima capaz de manter sua base operacional (Diretoria Executiva) mesmo em momentos de refluxo das parcerias. Vale dizer que a previsão de contribuição, rateada entre as prefeituras integrantes do Consórcio, soma modestos R\$ 22.300. Apesar do valor real girar atualmente em torno de R\$ 13 mil, este montante tem se mostrado suficiente para que as ações da diretoria-executiva não tenham de ser paralisadas.

O momento, segundo os prefeitos e a diretoria-executiva, é de recompor o arco de parcerias e reconstruir as bases para o sistema integrado de gestão. Contam a favor do CIJ neste momento, segundo sistematização das entrevistas, cinco fatores fundamentais:

- Primeiro, e já mencionada, a viabilização de uma **estrutura mínima** capaz de suportar o refluxo das parcerias, tendo em conta o baixo valor de contribuição mensal.

- Segundo, a manutenção, mesmo que frágil, de uma **base suprapartidária** para a manutenção das atividades, tendo em vista que a recente crise não significou a saída formal de municípios do Consórcio.

- Terceiro, à **existência de diversos diagnósticos sobre a bacia** realizados desde a instituição do CIJ, o que permite a submissão de outros projetos embasados em informações sólidas e confiáveis sobre a problemática da bacia e suas potencialidades.

- Quarto, à **expertise adquirida** pela diretoria-executiva no que se refere à identificação de parcerias e fontes de financiamento disponíveis, incluindo editais.

- Quinto, ao **olhar multidisciplinar** empreendido pelo Consórcio, que amplia também o leque de potenciais parceiros e a possibilidade de captação de recursos.

Entre as importantes ações recentemente articuladas pelo Consórcio está a elaboração compartilhada do Plano Diretor Participativo (PDP) dos municípios de Laje, Mutuípe, Maracás e Ubaíra. A experiência, iniciada em julho de 2006 por meio de parceria do CIJ com a Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (FEA), resultou na elaboração dos planos diretores a partir de uma única equipe técnica. Entre os principais objetivos estão a racionalização de recursos humanos e financeiros, a unificação das metodologias e o foco integrado em meio-ambiente e recursos hídricos (saneamento, nascente, encostas e margens). Com a unificação do processo nestas cidades, o CIJ visa, segundo Lyra, ampliar o intercâmbio de informações no âmbito da Bacia, o que pode permitir a identificação de problemas urbanísticos comuns e possibilidades de intervenções integradas com vistas ao crescimento e desenvolvimento conjunto dos municípios tendo em consideração a integridade da bacia. Neste termo, vale dizer, o Consórcio empreendeu um primeiro esforço de integração da gestão de recursos hídricos com o ordenamento conjunto do território, mecanismo previsto pela política nacional de meio ambiente desde 1997, mas ainda não concretizado efetivamente no conjunto das bacias hidrográficas brasileiras.

Outra conquista para a ampliação da base de informações sobre a bacia refere-se à realização de pesquisa em parceria com o Fundo Nacional de Recursos Hídricos (FNRH) e o Departamento de Geologia da UFBA, em fase de conclusão, para o estudo da qualidade e da quantidade dos aquíferos subterrâneos do Jiquiriçá. Também foram acertadas, em 2006, parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA) para o desenvolvimento de novos

projetos, ainda em fase de definição, nas seguintes Faculdades: Educação, Geofísica, Direito, Geografia, Administração, Arquitetura e Farmácia.

Também está em execução, desde setembro de 2005, o Projeto “Proposta Pedagógica de Alfabetização de Jovens e Adultos” em quatro municípios do Jiquiriçá, formulado com base na realidade local e com informações sobre a bacia, em parceria com a Deputación de Barcelona (Espanha). O CIJ conseguiu, ademais, ver aprovado em 2006 o Projeto “Patrimônios: Visão de Desenvolvimento Cultural da Bacia do Jiquiriçá”, junto ao Fundo de Cultura do Estado da Bahia, cujo objetivo será identificar fontes documentais e iconográficas e criar Centros de Referência Histórica para o conjunto da bacia do Jiquiriçá.

CONCLUSÃO

Como sintetizam Passador e Passador (2005), as experiências recentes de gestão pública têm se concentrado em três vertentes: 1) na descentralização da prestação dos serviços, 2) no aumento relativo da participação social nas formas colegiadas e 3) na ampliação de parcerias entre o setor público e entidades privadas e não-governamentais. Este trabalho se permite considerar ainda uma quarta vertente: o da ampliação de parcerias intergovernamentais, especialmente em âmbito municipal, para a realização de atividades de interesse comum.

O alcance dessa vertente, na área ambiental, é claro se levados em consideração dados recentes do IBGE. Nada menos que 1.080 municípios brasileiros, ou um em cada cinco, já dizem participar de consórcio intermunicipal na área de meio ambiente, sendo que 409 deles se referem a esta cooperação com vistas à despoluição dos recursos hídricos. Por sua vez, quase metade dos municípios que dizem participar de consorciamento na área ambiental (48%) tem hoje menos de 20 mil habitantes.

Como se argumentou neste trabalho, dois fatores têm fomentado a expansão deste tipo de instrumento cooperativo. O primeiro refere-se à sua capacidade de racionalização de recursos financeiros e humanos, especialmente diante do atual quadro de descentralização e de fragilidade dos municípios para cumprir suas responsabilidades constitucionais em matéria ambiental. O segundo fator trata da necessidade da integração intergovernamental com vistas à execução de políticas sistêmicas que respeitem a arquitetura da própria natureza, cujos ecossistemas (e seus problemas) caminham, na maioria dos casos, para além das fronteiras administrativas municipais, como no caso das bacias hidrográficas. Estes dois fatores, expressos neste trabalho pelos dilemas da Eficácia e da Integração, foram decisivos para a formação do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (CIJ) e lançaram as bases para o esforço cooperativo na região.

Os resultados deste trabalho sugerem, contudo, que não basta um desenho institucional bem estruturado para estes fins se não houver, notadamente no caso da cooperação entre municípios pequenos e com poucos recursos (técnicos e/ou financeiros): 1) o empenho sistematizado das prefeituras consorciadas e 2) um arco de parcerias suficientemente adensado capaz de garantir a implementação e, sobretudo, a continuidade de seus projetos e arranjos institucionais no médio e longo prazo. No caso do Jiquiriçá, viu-se que estes dois

fatores foram simultaneamente decisivos para a descontinuidade das ações do Consórcio, tomando a forma de um refluxo duplo.

No caso do consorciamento entre municípios pequenos com vistas à implementação de ações de maior complexidade, como no Jiquiriçá, tem que se ter em vista também que o elevado grau de dependência de recursos externos demanda, ainda com mais centralidade, a estabilidade da cooperação intergovernamental e sua evolução no médio e longo prazo, o que corresponde a cronogramas mais prolongados e à construção de mecanismos de negociação que resistam aos efeitos das transições políticas. Entre possíveis mecanismos, esta dissertação sugere:

- 1) A criação de instrumentos estatutários que vinculem a saída de determinado município do Consórcio a um plebiscito municipal, o que elevaria o cálculo político, por parte dos prefeitos, a respeito de uma eventual retirada, ao mesmo tempo em que permitiria uma avaliação ampla e efetiva de seus resultados por parte da população.
- 2) A intensificação das ações do Consórcio, por meio de sua diretoria-executiva, junto aos candidatos que postulem cadeiras no executivo, levando o tema para as campanhas eleitorais e reduzindo o custo de apresentar as ações do Consórcio apenas quando da posse dos novos prefeitos.
- 3) A combinação de planos de médio e longo prazo com iniciativas individualizadas de curto prazo para cada município, ampliando o “ganho político” para os prefeitos consorciados e seu empenho para a manutenção das atividades do consórcio.
- 4) O enquadramento da experiência dentro da nova lei dos consórcios públicos (11.107/2005). Além de permitir a costura de empréstimos bancários, o que pode mitigar a dependência de recursos externos, hoje assegurados segundo o interesse e a conveniência de eventuais parceiros, a nova lei prevê a participação formal de estados e do governo federal no Consórcio, o que pode mitigar também o refluxo das parcerias em outros níveis de governo ao garantir formalmente a participação destes entes governamentais na estrutura executiva do consórcio, inclusive em seus espaços deliberativos.

Certo, apesar de todas as dificuldades, é que não se pode acusar de dar um passo maior que as pernas 25 municípios que lograram estabelecer, de baixo para cima, um arranjo institucional sintonizado às diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, mesmo sem aparentemente possuir o instrumental político e técnico para fazê-lo. O CIJ, vale dizer, chegou a estabelecer: 1) uma conformação institucional abrangendo a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão; 2) um arranjo cooperativo envolvendo parcerias simultâneas entre os municípios da bacia, o governo do estado e o governo federal; 3) e uma articulação operacional participativa envolvendo a instalação de Fóruns Locais com representantes da sociedade civil em todas as cidades da Bacia.

Mais do que isso, a experiência do CIJ logrou caminhar rumo a uma maior integração intersetorial no que se refere à atuação na bacia, introduzindo em suas discussões outras questões para além dos recursos hídricos propriamente ditos, como a habitação, o fomento a atividades econômicas de base sustentável e a elaboração conjunta de planos diretores municipais. Considerando as atuais dificuldades em compatibilizar a gestão das águas com o planejamento do território no País, cuja competência e responsabilidade é, sobretudo, do governo municipal, tem-se que a experiência do CIJ logrou empreender, assim, um primeiro esforço com vistas a esta integração, valendo-se de uma visão ampliada do conceito de território. Tendo em vista que a efetiva conservação dos recursos hídricos demanda cada vez mais a conjugação dos instrumentos de gerenciamento hídrico com os de planejamento urbano, este trabalho considera assim oportuna a possibilidade de ampliar essa discussão também por sobre as experiências de implementação dos comitês de bacia, que têm manifestado claras dificuldades em avançar nesta integração.

Ademais, quando se considera que apenas 3,7% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, que representam 72% do total, declararam ao IBGE (2005) ter secretaria exclusiva de meio ambiente, o debate sobre o consorciamento e a cooperação intermunicipal parece ganhar ainda mais em termos de oportunidade. Isso porque os desafios ora assumidos pela gestão ambiental já não apontam apenas para a necessidade de redesenhar os instrumentos de intervenção disponíveis para o planejamento regional. O que também está em jogo é a construção de arranjos cooperativos capazes de permitir, a milhares de municípios brasileiros, a possibilidade de executar ações na área ambiental que sozinhos não teriam hoje como realizar.

Assim, embora este trabalho insista na importância da estruturação e da consolidação de órgãos de meio ambiente entre os municípios brasileiros, há de se dialogar com a

realidade dos fatos. Por exemplo, a contratação de uma equipe técnica multidisciplinar, bem capacitada e com salários compatíveis aos níveis de mercado, muitas vezes não pode ser custeada individualmente por cada município, mas pode ser rateada por um conjunto de municípios cujas agendas ambientais, desprovidas de maior complexidade, não justifiquem a contratação individualizada de uma estrutura desta monta se considerada sua relação custo/benefício. A contratação desta equipe, ademais, pode ser estabelecida ainda segundo um recorte territorial que contemple em sua integridade os ecossistemas partilhados pelos municípios em seu conjunto, e nos quais ações isoladas não sejam eficientes para a resolução de problemas comuns, como no caso das bacias hidrográficas. O caso do Jiquiriçá demonstra que essa combinação não é apenas possível, como também desejável se considerados os benefícios que este tipo de associação tem não só para o rateio de custos de atividades empreendidas em conjunto, como também na articulação para a captação de recursos externos e para a construção de parcerias direcionadas à gestão ambiental.

Vale dizer que a experiência do CIJ, promovida em uma das mais pobres regiões da Bahia por 25 pequenos e médios municípios, dos quais 17 não dispõem de nenhuma estrutura executiva ambiental, resultou, entre outras ações, na contratação de uma equipe técnica comum e na elaboração de diversos diagnósticos ambientais sobre a bacia e seus respectivos territórios a partir de um custo financeiro mensal praticamente irrisório para os municípios: R\$ 22.300 reais em valores mensais atualizados, dos quais a contribuição varia hoje de modestos R\$ 700 a R\$ 1.500 para cada município. Isso porque estes avanços, como é preciso acentuar, não derivaram meramente do rateio de custos no caso do Jiquiriçá, mas, sobretudo, do aumento da capacidade - técnica e política - de negociação de parcerias e de captação de recursos desses municípios junto aos governos estadual e federal.

Tem-se, assim, que o consorciamento, além de estabelecer uma estrutura técnica capaz de demandar mais eficientemente estes recursos, pode ampliar decisivamente também a capacidade política desses municípios em influir nas decisões que dizem respeito a seu território. Vale dizer que o CIJ, apesar de dispor de 18 municípios com menos de 20 mil habitantes, passou a representar mais de 450 mil pessoas, o que ampliou sua capacidade de pressão e articulação regional em favor da cooperação federativa.

Muitos problemas, contudo, seguem a prejudicar a consolidação destes instrumentos de cooperação. Entre eles estão a ambigüidade na definição de competências; a superposição de comandos e de recursos, a falta de responsabilização das entidades governamentais, a existência de conflitos interinstitucionais e a perpetuação de mecanismos de negociação

intergovernamental do tipo clientelista. Encaixam-se ainda nesta tendência o fraco papel coordenador exercido tanto pelos Estados como pela União, assim como o quadro de notáveis desigualdades e disparidades regionais que marcam o federalismo brasileiro.

Embora a política de recursos hídricos apresente como uma de suas principais inovações a adoção da bacia hidrográfica como referencial sócio-ambiental para o planejamento e a implementação da gestão dos recursos hídricos, não se pode negligenciar, portanto, que a federação continua se impondo, como um dado normativo, sobre os atores institucionais envolvidos nessa gestão. Compatibilizar estas discussões, com vistas a um melhor entendimento do rebatimento que a implementação de um modelo de gestão de recursos hídricos de um País unitário (França) certamente tem quando institucionalizado em um País federativo como o Brasil, torna-se então imprescindível para o êxito de novas experiências de gestão que se sobrepõem – mas não se opõem – às bases do sistema federativo, especialmente quando as municipalidades são consideradas entes partícipes da federação, com direitos, autonomia e legitimidade próprios e com grande responsabilidade constitucional em matéria ambiental.

Como se argumentou nesta dissertação, muitos aspectos de um planejamento integrado não podem limitar-se ao território de um só município, de um só estado ou mesmo de um único País. No caso da temática ambiental, é o reconhecimento de sua própria complexidade que torna mais peculiar e problemático o desafio de levar a cabo essa integração, já que a natureza não tem fronteiras administrativas nem os ecossistemas têm outra soberania que não a sua própria. O caminho de um Estado mais sustentável, neste termo, passa necessariamente também pela alteração na forma de funcionamento de nosso federalismo, rumo a uma autonomia mais responsável e republicana e à consolidação de instrumentos de cooperação intergovernamental que apontem para a resolução dos desafios que escapam aos limites administrativos clássicos da federação. A natureza, ao ultrapassar estas fronteiras e demandar uma abordagem necessariamente integrada e sistêmica, já sugere, por si só, o exemplo para essa nova organização e o tamanho do desafio que temos pela frente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R., JORGE, K. D. Decentralization of water management: what explains the creation of river basin committees?. **Ambient. soc.**, 2005, vol.8, no.2, p.99-124. ISSN 1414-753X. Disponível em Http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art_text&pid=S1414-753X2005000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, **24**, p. 41-67, jun. 2005

_____. A reconstrução das funções intergovernamentais no federalismo brasileiro. In: CARNEIRO, José Brasiliense (Org). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, F. L. & SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, F. L., COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998

AGENDA 21 BRASILEIRA – AÇÕES PRIORITÁRIAS / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2002.

ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: **2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente**, 14 Canela, 2001.

ALVARENGA L. J. , CASTRO F. V. F., GUERRA, A. E., RODRIGUES, L. A., LAGES, S.G. A nova territorialidade sob a ótica da política de recursos hídricos. 2º Encontro anual da Anppas. 2003. Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT03/luciano_alvarenga.pdf. Acesso em 22 de setembro de 2006.

ANA. **Documento Base de Referência – DBR do Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, Junho de 2005.

ARRETCHE, M.. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educ. Sociedade**. v. **23**, n.80, Campinas Sept. 2002.

_____. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **RBCS**, nº 31, 1996.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro, Revan, São Paulo, FAPESP, 2000.

BANCO MUNDIAL. 1997. **O Estado em um mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, D. C. : Banco Mundial.

BARROS, U. L. **Boletim de Direito Administrativo**, out. 1995.

BATISTA, M.A.N. **Jiquiriçá – gestão participativa dos recursos hídricos da bacia do rio jiquiriçá; os 25 municípios da bacia do jiquiriçá**. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2002.

BECKER, Bertha K. "A geografia política e gestão do território no limiar do século XXI". *Revista Brasileira de Geografia*, v.53, nº 3, Rio de Janeiro: 1991.

_____. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.50, t.2, p. 99-125,1988. Número especial.

BERKES, F. Cross-scale institutional linkages for commons management: Perspectives from the bottom up. In: **The Drama of the Commons** (E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P.C. Stern, S. Stonich and E.U. Weber, eds.) National Academy Press, Washington DC, 2002.

BOUZON, A. **Mapa de Oportunidades Regionais: Vale do Jiquiriçá (BA)**. CEF / PNUD, 2002

BREMAEKER, F. E. J. de. **Perfil dos Prefeitos do Estado da Bahia (2005 – 2008)**. IBAM / ENSUR / CEFIM / IBAMCO, 2005.

_____. **Perfil dos Prefeitos reeleitos para cumprir um segundo mandato no período de 2005 a 2008**. IBAM / ENSUR / CEFIM / IBAMCO, 2004.

CALASANS, J. T.; REIS, D. E. C. C.; RIZZO, H. G.; TEIXEIRA, H. R.; MOREIRA, M. M. M. A. A Política Nacional de Recursos Hídricos: Uma Avaliação Crítica. In: 7º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: CARNEIRO, José Brasiliense (Org). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CAPELLI, S. **Gestão ambiental no Brasil: Sistema Nacional de Meio Ambiente – do formal à realidade**. 1º Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina – FARN, 2001.

CARNEIRO, P. R. F., CARDOSO, A. L., AZEVEDO, J. P. S. Gestão de Recursos Hídricos Integrada ao Planejamento Urbano. III Encontro da ANPPAS 23 a 26 de maio de 2006 Brasília – DF **Anais...**, 2006

CHRISTOFIDIS, D. **Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos no Brasil: o caso da bacia do Rio São Francisco**. 2001. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

COSTA, W. M. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial :**anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005

CRUZ, M. C. M. T. **Consórcios intermunicipais**. Artigo preparado para compor publicação para prefeitos a ser publicada pelo Polis e pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, com apoio do BID (*Cadernos de Gestão*). São Paulo, 2000. Versão preliminar.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004

DELGADO, José Augusto. Direito ambiental e competência municipal. **Revista Forense**, v.317, a.88, jan. – mar.. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DOCUMENTO base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar). Brasília: Ibict, 2006. 257 p.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

FARAH, M. F. S.; JACOBI, P. Governos locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil. Disponível em: <http://www.ibam.org.br> Acesso em 16 de setembro de 2005.

FIORI, J. L.. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, B.A, SILVA, P.L.B **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GALINDO, E.F., FURTADO M. F. R. G. **Águas & Cidade: Análise da Gestão sob o Prisma da Territorialidade** III Encontro da ANPPAS 23 a 26 de maio de 2006 Brasília-DF Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA583-10032006-112511.PDF

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005. p. 87-120.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005a.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005b.

KETTELHUT, J. T. S., BARROS, F. G. Os avanços da lei das águas. In: III Encuentro de las Águas. 2001. Santiago, Chile. **Anais...** Disponível em http://www.aguaboliviana.org/situacionaguaX/IIIEncAguas/contenido/trabajos_azul/TC-165.htm. Acesso em 18 de agosto de 2006.

KRELL, A. J. **O município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEAL, I. O. J. **Avaliação do processo de gestão participativa de recursos hídricos na bacia do rio Itapicuru: O caso da microrregião de Jacobina**. 2004. 145p. Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

LIMA, B. L. C. **Parceiros do Desenvolvimento Sustentável – Região do Jiquiriçá, Baixo Sul do Estado da Bahia**. Dissertação de mestrado. UFBA. 2003.

LOBO, T. Descentralização: uma alternativa de mudança. Rio de Janeiro, **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 22, n. 1, jan./mar. 1988, p. 14-24.

LUSTOSA, P. **Planejamento territorial: o município x a bacia hidrográfica. O caso do município de Jaguaquara e a bacia do rio Jiquiriçá – Bahia**. Dissertação de mestrado. UnB. Instituto de Ciências Humanas Departamento de geografia, 2004.

MAC DOWELL, M. C., GREMAUD A., Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052610.pdf>. Acesso em setembro de 2006.

MORAES, A. C. R. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília:MI, 2005.

MORAES, M. R. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

OJIMA, Ricardo. **Conflitos inerentes à reaproximação do Estado frente às iniciativas políticas das esferas subnacionais**. Paper apresentado no II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS: Indaiatuba (SP), dezembro de 2004. Disponível em <http://www.anppas.org.br/>. Acesso em out. 2005.

OLIVEIRA, I. C. E. de. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, E. **Governing the Commons**. New York. **Cambridge University Press**, 1990.

PASSADOR, C. S., PASSADOR, J. L. Políticas Públicas e a Construção da Democracia no Brasil: Reordenamento do Espaço Público?. In: **X Congreso Internacional del CLAD**, 2005, Santiago - Chile. **Anais do X Congreso Internacional del CLAD**, 2005. v. 1. p. 01-24.

PIERSON, P. **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy**. **Governance**, Cambridge, Mass. 1995 v. 8, n. 4, p. 448-478, Oct.

RAFFESTIN, C. **Por Uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1980

RASMUSSEN, L.N., MEIZEN-DICK, R. Local organizations for natural resource management: lessons from theoretical and empirical literature. **ETPD Discussion Paper No. 11**. Washington, D.C., IFPRI, 1995

RIBEIRO, W. A. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. – Brasília DF: CNM, 2005a.

RIBEIRO, S. M. R. Coordenação federativa como instrumento de promoção da eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas. X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica. **Anais...** Santiago do Chile, 2005b.

ROCHA, C. A. V., FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: A experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. **4º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política Área Estado e Políticas Públicas** 21- 24 julho 2004 – PUC – Rio de Janeiro

SANTOS, M. E. P. Bacia do rio Itapicuru. In: JOHNSSON, Rosa Maria Formiga; LOPES, Paula Duarte (Orgs). **Projeto Marca D'água: Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil**. Brasília: Finatec, 2003.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**, São Paulo, Hucitec, 1994.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**, 234 p., 297 mm, (UnBCDS, Doutor, Política e Gestão Ambiental, 2003).

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Revista Lua Nova** no.59, São Paulo, 2003

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Revista Ciência Saúde Coletiva** vol.7 no.3 Rio de Janeiro 2002

_____. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**, 2001

_____. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização**. 1998

SOUZA, Manoel Tibério Alves de, **Argumentos em Torno de um “Velho” Tema: A Descentralização: Dados**, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997

SRH – Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia - **PERH** – www.srh.ba.gov.br. Acesso em outubro de 2006.

STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, M. (Org) **Território, ambiente e políticas públicas espaciais** Brasília: Paralelo 15, LGE Editora, 2006

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-90, 2002.

VARGAS, G. M. **Território e Natureza**. Paper apresentado no II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS: Indaiatuba (SP), dezembro de 2004. Disponível em <http://www.anppas.org.br/>. Acesso em out. 2005.

VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. **Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal**, nº 97, 1997.

YOUNG, O. R. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. In: **The Drama of the Commons** (E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P.C. Stern, S. Stonich and E.U. Weber, eds.) National Academy Press, Washington DC, 2002.

ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTAS

- Raimundo Garrido, ex-secretário de Recursos Hídricos do MMA e consultor da Secretaria de Recursos Hídricos da SRH-BA
- Beatriz Lima, ex-gerente de Desenvolvimento Urbano da Caixa na Bahia e consultora da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (Sedur)
- Heloísa Carvalho, consultora do CIJ
- Luis Carlos, prefeito de Mutuípe (PT) e integrante do Conselho Fiscal do CIJ
- Valmir Almeida, prefeito de Amargosa (PT)
- Ilma Barreto, prefeita de Laje (PFL)
- Lúcio Passos (PFL), prefeito de Ubaíra e presidente do CIJ
- Astor Moura, ex-prefeito de Itaquara (2002-2004) e ex-presidente do CIJ
- Vera Lyra, diretora-executiva do CIJ
- Dilton Machado, ex-gerente do Núcleo de Desenvolvimento Local do Sebrae (BA)
- Josival Caldas, gerente do Núcleo de Desenvolvimento Setorial do Sebrae (BA)
- Cláudio Langone, secretário-executivo do MMA
- Jander Duarte, consultor CIJ para recursos hídricos (cedido pela CEF)
- Celso Castro, consultor jurídico do CIJ
- André Alliana, secretário de meio ambiente de Foz da Iguaçu e dirigente da associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma)
- Hugo Canellas, prefeito de Iguaba Grande (RJ), vice-presidente do Consórcio Intermunicipal Lagos São João e presidente da Rebob

ANEXO II - LEI 11.107/2005

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI – as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII – a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – **(vetado)**;

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – **(vetado)**.

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou

cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2004, o consórcio público deve fornecer informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Art. 10. **(vetado).**

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Art. 15. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41.,.....

 IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;
 “(NR)

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23.

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.”(NR)

“Art. 24.

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de

economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.”(NR)

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

.....“(NR)

“Art. 112

.....
 § 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato.”(NR)

Art. 18. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 10.

.....
 XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.”(NR)

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, abril de 2005.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

ANEXO III - LEI 9.433/97**LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997****(D.O.U. de 9.1.1997)**

Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I**DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS****CAPÍTULO I****DOS FUNDAMENTOS**

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

CAPÍTULO II**DOS OBJETIVOS**

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

CAPÍTULO III

DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Art. 4º A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

CAPÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - os Planos de Recursos Hídricos;

II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V - a compensação a municípios;

VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

SEÇÃO I

DOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 6º Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

VI - (VETADO)

VII - (VETADO)

VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Art. 8º Os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País.

SEÇÃO II

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

Art. 9º O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a:

I - assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas;

II - diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

Art. 10. As classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental.

SEÇÃO III

DA OUTORGA DE DIREITOS DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes.

Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.

§ 1º O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.

§ 2º (VETADO)

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. A outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso.

SEÇÃO IV

DA COBRANÇA DO USO DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Art. 20. Serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei.

Parágrafo único. (VETADO)

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

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

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

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

§ 2º Os valores previstos no *caput* deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água.

§ 3º (VETADO)

Art. 23. (VETADO)

SEÇÃO V

DA COMPENSAÇÃO A MUNICÍPIOS

Art. 24. (VETADO)

SEÇÃO VI

DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 25. O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.

Parágrafo único. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Art. 26. São princípios básicos para o funcionamento do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações;

II - coordenação unificada do sistema;

III - acesso aos dados e informações garantido à toda a sociedade.

Art. 27. São objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos:

I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil;

II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional;

III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

CAPÍTULO V

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

Art. 28. (VETADO)

CAPÍTULO VI

DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO

Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:

I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal indicará, por decreto, a autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos sob domínio da União.

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;

II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

TÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS E DA COMPOSIÇÃO

Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos:

- I - coordenar a gestão integrada das águas;
- II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

~~Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; III - os Comitês de Bacia Hidrográfica; IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; V - as Agências de Água.~~

"Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"I-A. - a Agência Nacional de Águas;" (AC) [\(Incluído pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;" (NR) [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"V - as Agências de Água." [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

CAPÍTULO II

DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 34. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é composto por:

- I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos;
- II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;
- IV - representantes das organizações civis de recursos hídricos.

Parágrafo único. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

- I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;
- II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;

VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;

VIII - (VETADO)

~~IX - acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;~~

"IX - acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; " (NR) [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.

Art. 36. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será gerido por:

I - um Presidente, que será o Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

II - um Secretário Executivo, que será o titular do órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, responsável pela gestão dos recursos hídricos.

CAPÍTULO III

DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:

I - a totalidade de uma bacia hidrográfica;

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

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

Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República.

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - (VETADO)

VIII - (VETADO)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

§ 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.

§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas devem ser incluídos representantes:

I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;

II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.

§ 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual, dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos.

Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros.

CAPÍTULO IV

DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA

Art. 41. As Agências de Água exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 42. As Agências de Água terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Parágrafo único. A criação das Agências de Água será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica.

Art. 43. A criação de uma Agência de Água é condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

II - viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação:

I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;

II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;

III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;

V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;

VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;

VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;

VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;

IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;

X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;

XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:

a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;

b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;

c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

CAPÍTULO V

DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

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

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

"Art. 46. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos:" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"I – prestar apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos;" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"II – revogado;" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"III – instruir os expedientes provenientes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"IV – revogado;" [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

"V – elaborar seu programa de trabalho e respectiva proposta orçamentária anual e submetê-los à aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos." [\(Redação dada pela Lei 9.984, de 17.7.2000\)](#)

CAPÍTULO VI

DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos:

I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;

II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;

III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;

IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Art. 48. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas.

TÍTULO III

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

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

I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;

II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;

III - (VETADO)

IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;

V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização;

VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos;

VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes;

VIII - obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

Art. 50. Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:

I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;

II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

§ 1º Sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

§ 2º No caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos arts. 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.

§ 3º Da aplicação das sanções previstas neste título caberá recurso à autoridade administrativa competente, nos termos do regulamento.

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

TÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

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

Art. 51. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos poderão delegar a organizações sem fins lucrativos relacionadas no art. 47 desta Lei, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos. ([Redação dada pela Lei nº 10.881, de 2004](#))

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

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

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

"Art. 1º

.....

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

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

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

.....

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

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

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

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

Art. 56. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 57. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 8 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Gustavo Krause

ANEXO IV - LEI 6.855/95**LEI Nº 6.855 DE 12 DE MAIO DE 1995**

Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º - A Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos reger-se-ão pelos princípios e normas estabelecidas por esta Lei.

CAPÍTULO I**DOS PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E INSTRUMENTOS**

Art. 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos tem por finalidade o desenvolvimento e o aproveitamento racional dos recursos hídricos do Estado, devendo obedecer sempre aos seguintes princípios básicos:

- I** - é direito de todos o acesso aos recursos do Estado;
- II** - a distribuição da água no território do Estado da Bahia deverá obedecer sempre a critérios econômicos, sociais e ambientais de forma global e sem distinção de prevalência;
- III** - o planejamento e o gerenciamento da utilização dos recursos hídricos do Estado da Bahia serão compatíveis com as exigências do desenvolvimento sustentado;
- IV** - a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do Estado levará sempre em conta a situação econômica e social do consumidor, bem como o seu fim.

Parágrafo único - Para os fins de planejamento e gerenciamento da utilização dos recursos hídricos do Estado, cada bacia hidrográfica do seu território constitui-se unidade físico-territorial básica.

Art. 3º - São diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos:

- I** - o equilíbrio do desenvolvimento regional;
- II** - a maximização dos benefícios econômicos e sociais resultantes do aproveitamento múltiplo e/ou integrado dos recursos hídricos do seu território;
- III** - a proteção das suas bacias hidrográficas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;

- IV** - a defesa contra eventos hidrológicos críticos que ofereçam riscos à saúde e à incolumidade pública, assim como prejuízos sociais e econômicos;
- V** - o desenvolvimento de programas permanentes de conservação e proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a exploração excessiva ou não controlada;
- VI** - o registro, o acompanhamento e a fiscalização dos direitos de pesquisa e exploração dos recursos hídricos do Estado, além, da instituição do mecanismo de outorga de concessão, autorização ou permissão para uso das suas águas;
- VII** - a prevenção dos efeitos adversos das secas, inundações, poluição, erosão ou qualquer outro efeito natural ou não.

Art. 4º - São instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos:

- I** - o plano Estadual de Recursos Hídricos;
- II** - a outorga de direito de uso dos recursos hídricos;
- III** - a cobrança da água.

CAPÍTULO II

DO ÓRGÃO GESTOR DOS RECURSOS HÍDRICOS

Art. 5º -O órgão gestor dos recursos hídricos do Estado será a Superintendência de Recursos Hídricos, autarquia integrante da administração indireta da Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação.

Art. 6º -Ao Órgão Gestor compete:

- I** - promover estudos visando a elaboração de inventários de necessidade de água, características do meio hidrográfico do Estado, evolução da qualidade da água e pesquisa de inovações tecnológicas;
- II** - implantar e manter banco de dados sobre os recursos hídricos do Estado;
- III** - promover o desenvolvimento de estudos de engenharia e de economia de recursos hídricos do Estado;
- IV** - elaborar e propor ao secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação estudos visando a fixação de critérios e normas quanto a permissão e uso, cobrança e outras providências relacionadas à utilização racional dos recursos hídricos;
- V** - implantar, operar e manter estações medidoras de dados hidrometeorológicos;
- VI** - acompanhar a execução de obras previstas nos planos de utilização múltipla dos recursos hídricos do Estado;
- VII** - propor veto às intervenções nas respectivas bacias, julgadas incompatíveis com a Política Estadual de Recursos

Hídricos ou com o uso racional das águas, acionando os órgãos competentes;

- VIII** - controlar, proteger e recuperar os recursos hídricos nas bacias hidrográficas do Estado;
- IX** - elaborar relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos do Estado;
- X** - fazer cumprir as disposições legais relativas à utilização, ao desenvolvimento e à conservação dos recursos hídricos do Estado;
- XI** - elaborar e manter atualizado o Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- XII** - fiscalizar o cumprimento das normas decorrentes desta Lei;
- XIII** - exercer o poder de polícia relativo aos recursos hídricos do Estado;
- XIV** - exercer o controle do uso da água, bem como proceder à correção de atividades degradantes dos recursos superficiais e subterrâneos do Estado;
- XV** - analisar e instituir as solicitações de outorga do uso da água;
- XVI** - resolver, em primeira instância, as questões decorrentes do uso dos recursos hídricos do Estado;
- XVII** - incentivar os usuários dos recursos hídricos a se organizarem sob a forma de Comitês de bacias hidrográficas, destinados a discutir e propor ao Órgão gestor sugestões de interesse das respectivas bacias.

CAPÍTULO III

DA DESCENTRALIZAÇÃO

Art. 7º - O gerenciamento dos recursos estaduais obedecerá ao princípio da descentralização, visando a eficiência e eficácia de suas ações.

Art. 8º - Para fins do disposto no artigo anterior, o território do Estado fica dividido em 10 Regiões Administrativas da Água - R.A.A, a saber:

- I** - R.A.A do Extremo Sul, que compreende todas as bacias hidrográficas do extremo sul do Estado, abaixo da bacia do Rio das Contas;
- II** - R.A.A da Bacia do Rio das Contas, compreendendo a bacia do Rio das Contas, além das bacias Hidrográficas do recôncavo sul baiano;
- III** - R.A.A da Bacia do Rio Paraguaçu e Grande Salvador, formada pela própria bacia do Rio Paraguaçu e as bacias do recôncavo norte e mais a bacia do Rio Inhambupe;
- IV** - R.A.A das Bacias dos Rios Vaza - barris, Itapicuru e Real;

- V - R.A.A das Bacias do Sub-médio São Francisco, compreendendo a bacia do Rio Salitre e demais cursos d'água da margem direita do Rio São Francisco, situados à jusante da barragem de Sobradinho;
- VI - R.A.A da Margem Direita do Lago de Sobradinho, compreendendo as sub-bacias do Rio São Francisco, limitadas entre as bacias dos rios Paramirim, Salitre e Paraguaçu;
- VII - R.A.A da Margem Esquerda do Lago de Sobradinho, compreendendo as sub-bacias do trecho, baiano do Rio São Francisco, entre a bacia do Rio Grande e a localidade de Juazeiro;
- VIII - R.A.A da Bacia dos Rios Paramirim, Santo Onofre e Carnaíba de Dentro (afuentes da margem direita do Rio São Francisco), compreendida entre a divisa com Minas Gerais e divisores d'água das bacias dos rios Verde, Jacaré e das Contas;
- IX - R.A.A da Bacia do Rio Grande, limitada ao norte pelo Estado do Piauí, ao sul pela bacia do Rio Corrente, a leste pelo Rio São Francisco e a oeste pelos Estados de Tocantins e Goiás;
- X - R.A.A da Bacia do Rio Corrente, limitada ao norte pela bacia do Rio Grande, ao sul pelo Estado de Minas Gerais, a leste pelo Rio São Francisco e a oeste pelo Estado de Goiás.

Parágrafo único - O regulamento estabelecerá os critérios para a instalação das regiões Administrativas da Água.

CAPÍTULO IV

DO PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 9º - O Plano Estadual de Recursos Hídricos será elaborado em consonância com os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos e com base nos planos de suas bacias hidrográficas, observadas as normas relativas à proteção do meio ambiente, às diretrizes do Plano Plurianual do Estado e demais normas desta Lei.

Art. 10 - Do Plano Estadual de Recursos Hídricos deverão constar, dentre outros, os seguintes elementos:

- I - objetivos e diretrizes gerais visando o aperfeiçoamento do sistema de planejamento estadual e inter-regional de recursos hídricos, bem como a integração de planos setoriais;
- II - dispositivos sobre o gerenciamento de recursos hídricos estaduais, objetivando a compatibilização da oferta e demanda de água, segundo os usos múltiplos ou integrados e a maximização dos benefícios, bem como a minimização dos efeitos adversos;

- III** - instrumentos de gestão para permissão e uso de água e sua cobrança, rateio de custo de obras de aproveitamento de recursos hídricos de interesse comum e coletivo;
- IV** - normas específicas para o semi-árido que atendem às peculiaridades regionais;
- V** - estudos do balanço hídrico, desenvolvimento tecnológico e sistematização de informações afins, visando orientar a sociedade no manejo adequado da bacia hidrográfica;
- VI** - mecanismos que permitam a modernização das redes hidrometeorológicas;
- VII** - programas de gestão de águas subterrâneas, compreendendo pesquisa, planejamento e monitoramento;
- VIII** - programas emergenciais concernentes a monitoramento climático, zoneamento das disponibilidades hídricas efetivas, usos prioritários e avaliação de impactos ambientais causados por obras hídricas;
- IX** - programas destinados à profissional e à comunicação social, no âmbito dos recursos hídricos do Estado;
- X** - programas anuais e plurianuais de recuperação, conservação, proteção e utilização dos recursos hídricos na bacia hidrográfica;
- XI** - campanhas educacionais visando conscientizar a sociedade para a utilização racional dos recursos hídricos do Estado.

Art. 11 - A alocação dos recursos necessários à elaboração e à implantação do Plano Estadual de Recursos Hídricos deverá obedecer às normas orçamentárias do Estado.

CAPÍTULO V

OUTORGA DE DIREITO DE USO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Art. 12 - A implantação, ampliação e alteração de projetos de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, bem como a execução de obras ou serviços que alterem o seu regime, quantidade ou qualidade, dependerão de prévia outorga do órgão competente.

§1º - O regulamento estabelecerá critérios e diretrizes quanto aos prazos para cadastramento e outorga mencionado no “caput” deste artigo.

§ 2º - Atendida a conveniência do interesse público e considerado o volume das derivações e funções sociais a outorga de direito de uso da água poderá ser concedida mediante permissão ou autorização.

Art. 13 - A derivação de água superficial ou subterrânea, para as diversas utilizações, incluindo o lançamento de efluentes em corpos d’água, dependerá de cadastramento e da outorga da permissão e do direito de uso, obedecidas as legislações federal e estadual pertinentes e atendidos os critérios e normas estabelecidos em regulamento.

CAPÍTULO VI

DA COBRANÇA PELO DIREITO DE USO DA ÁGUA

Art. 14 - A cobrança pelo direito de uso da água é um instrumento gerencial que visa:

- I** - conferir racionalidade econômica ao uso dos recursos hídricos;
- II** - disciplinar a localização dos usuários, buscando a conservação dos recursos hídricos de acordo com sua classe de uso preponderante;
- III** - incentivar a melhoria dos níveis de qualidade dos efluentes lançados nos mananciais;
- IV** - promover a melhoria do gerenciamento das áreas onde foram arrecadados.

Art. 15 - O regulamento estabelecerá os procedimentos relativos à cobrança pelo direito de uso da água, a ser implementada de forma gradual, no prazo de até dois anos, a partir da vigência desta Lei.

Art. 16 - O cálculo do custo do uso da água, para efeito de cobrança, observará:

- I** - a classe de uso preponderante em que for enquadrado o corpo d'água objeto do uso;
- II** - as características e o porte da utilização;
- III** - as prioridades regionais;
- IV** - as funções natural, social e econômica da água;
- V** - a época da retirada;
- VI** - o uso consuntivo;
- VII** - o valor relativo da vazão comprometida e da vazão retirada em relação às vazões de referências para o licenciamento;
- VIII** - o nível de quantidade e de qualidade de devolução da água, desde que limitadas pela legislação em vigor;
- IX** - a disponibilidade hídrica local;
- X** - a necessidade de reservação;
- XI** - o grau de regularização, assegurado por obras hidráulicas;
- XII** - as condições sócio-econômicas do usuário;
- XIII** - o princípio de tarifa progressiva com o consumo.

§1º - No caso de utilização de corpos d'água para diluição, transporte e assimilação de efluente, os responsáveis pelos lançamentos ficam obrigados ao cumprimento das normas e padrões legalmente estabelecidos, relativos ao controle de poluição das águas.

§2º - A utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica rege-se-á pela legislação federal pertinente.

CAPÍTULO VII

RATEIO DE CUSTOS DAS OBRAS DE RECURSOS HÍDRICOS

Art. 17 - As obras de usos múltiplos, de interesse comum ou coletivo, terão seus custos rateados, direta ou indiretamente, podendo ser financiadas ou receber subsídios, segundo critérios e normas a serem estabelecidos em regulamento, atendidos os seguintes procedimentos:

- I** - a permissão ou autorização de obras de regularização de vazão, com potencial de aproveitamento múltiplo, deverá ser precedida de negociação sobre o rateio de custos entre os setores beneficiados, inclusive as de aproveitamento hidrelétrico, mediante articulação com a União;
- II** - a construção de obras de interesse comum ou coletivo dependerá de estudo de viabilidades técnica, econômica, social e ambiental, com previsão de formas de retorno dos investimentos públicos ou justificativa circunstanciada da destinação de recursos a fundo perdido.

CAPÍTULO VIII

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 18 - Constituem infração às normas de utilização estabelecidas pelo órgão gestor de recursos hídricos superficiais e subterrâneos:

- I** - a utilização de recursos hídricos sem a respectiva permissão ou outorga do direito de uso;
- II** - o início da implantação, ampliação e alteração de qualquer empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos que importem em alterações no seu regime, quantidade ou qualidade, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes;
- III** - a utilização de recursos hídricos ou a execução de obras ou serviços em desacordo com as condições estabelecidas na outorga;
- IV** - a perfuração de poços para a extração de água subterrânea ou sua operação sem a devida autorização, ressalvados os casos de vazão insignificante, assim definidos em regulamento;
- V** - a fraude nas medições dos volumes de água captados, bem como a declaração de valores diferentes dos utilizados;
- VI** - transgressão das instruções e dos procedimentos pré-fixados pelo órgão ou entidades competentes.

Art. 19 - Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar, referente à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização dos recursos hídricos de domínio ou administração do Estado, bem como pelo não-atendimento de determinações, o

infrator ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:

- I** - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;
- II** - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade de infração, de 100 UPF (cem Unidades Padrão Fiscal) a 1.000 UPF (mil Unidades Padrão Fiscal) do Estado da Bahia, ou qualquer outro título público que o substituir, mediante a conservação de valores;
- III** - embargo administrativo provisório, por razão devidamente fundamentada à execução de serviços e obras necessários ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;
- IV** - embargo administrativo definitivo, devidamente fundamentado, com revogação da outorga, se for o caso, para reposição ao seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, observadas no que for aplicável, as disposições do Código das Águas, aprovado pelo Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934.

§ 1º - Sempre que da infração cometida resultar prejuízo ao serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, e ao meio ambiente ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

§ 2º - No caso dos incisos III e IV, independentemente de pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas neles previstas, na forma dos arts. 36,53,56 e 58, do Código de Águas, sem prejuízo de responsabilidade pelos danos a que der causa.

§ 3º - Para os efeitos desta Lei considera-se reincidente todo aquele que cometer mais de uma infração da mesma tipicidade.

§ 4º - Das sanções de que trata o “caput” deste artigo caberá recurso à autoridade administrativa competente, na forma de regulamento.

§ 5º - A aplicação das penalidades obedecerá o princípio do devido processo legal.

§ 6º - Em caso de reincidência, as multas serão impostas no dobro do valor da inicialmente aplicada.

CAPÍTULO IX

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20 - A concessão de licença de localização de empreendimento que demandem a utilização de recursos dependerá da prévia obtenção da respectiva outorga do direito de uso.

Art. 21 - O produto da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, bem como da arrecadação de multas por infração à legislação das águas, e de controle de sua

poluição serão aplicados em ações relativas à proteção, desenvolvimento e aproveitamento dos recursos hídricos do Estado.

Art. 22 - O regulamento estabelecerá mecanismos visando articular os procedimentos e ações da Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, e do Centro de Recursos Ambientais - CRA, na proteção e no combate dos recursos hídricos do Estado.

Art. 23 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias de sua publicação.

Art. 24 - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio do Governo do Estado da Bahia, em 12 de maio de 1995.

PAULO SOUTO

Governador

Roberto Moussallem de Andrade

Secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação