

A IMPORTÂNCIA DE ASSEGURAR OS PRINCÍPIOS QUE FUNDAMENTARAM A LEI DAS ÁGUAS

Julio Thadeu Silva Kettelhut ¹ e Flavia Gomes de Barros ²

Resumo - Neste artigo são apresentados comentários sobre algumas distorções na condução da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, tanto a nível federal como estadual.

Nesse sentido foram feitas reflexões sobre três dos princípios que fundamentam a Lei das Águas, os quais mostraram a necessidade de assegurar uma real descentralização e democratização, através de ações transparentes e fundamentadas, que são imprescindíveis para garantir a participação da sociedade no processo de implementação da Lei. O terceiro princípio diz respeito ao valor econômico da água. Comenta-se, a importância da participação dos usuários no processo decisório que estabelecerá os valores a serem cobrados e a forma de aplicação desses recursos.

Como pode ser verificado, para a implementação da Lei das Águas, é necessário que ocorram mudanças de paradigmas institucionais, sociais e econômicos, e ressalta-se a importância de um amplo processo de educação ambiental voltado para a gestão dos recursos hídricos.

Abstract - This article represents comments about some distortions of the Water Resources National Politic implementation conduct, at both federal and state level.

Three reflections have been made about three principles, which are fundamental to waters' law and which show the necessity to guarantee a real decentralization and democratization, through transparent and fundamental actions in order to insure the society's engagement in law process implementation. The third principle is related with the economic value for water use. It also discusses users' participation importance, in the decisive process which will establish the charging prices and the application modes for these resources.

In order to examine water law implementation, it is necessary to alter institutional, social and economical paradigms and to emphasize the importance of an ample environmental education process related to water resources management.

¹ Eng. Civil, MSc – Diretor de Programa de Implementação da SRH – julio.kettelhut@mma.gov.br - (61) 317.1347

²Eng. Civil – Doutora em Hidráulica Saneamento – Consultora da SRH – flavia.barros@mma.gov.br - (61)317.1294

Palavras-Chave - Descentralização, Democratização, Gestão de Recursos Hídricos, Lei das Águas, Cobrança

INTRODUÇÃO

A legislação brasileira sobre recursos hídricos é considerada uma das melhores e mais completas do mundo. Através do aparato legal disponível, tanto no nível federal como na maioria dos estados brasileiros, foi criada uma oportunidade única para a sociedade se organizar e gerenciar um bem natural, a água. É previsto que este gerenciamento seja de uma forma descentralizada, com a participação de representantes de todos os setores interessados, como: usuários de recursos hídricos, sociedade civil organizada, entes públicos federais, estaduais e municipais.

O processo de criação da Lei 9433/97, a Lei das Águas, foi longo, resultado de uma intensa negociação político-social e institucional, fundamentada em princípios básicos de interesse comum, largamente aceitos e assimilados pela sociedade, em um entendimento inquestionável sobre o que seria necessário para se ter um gerenciamento integrado, racional, participativo e democrático de um bem público.

Essa negociação envolveu, durante um período de mais de dez anos, representantes de diferentes órgãos setoriais, usuários e sociedade civil organizada. Foram realizadas audiências públicas, tanto pelo poder público executivo federal, quanto pelo poder legislativo. Configurou-se, portanto, um grande pacto feito pela sociedade brasileira no sentido de se conseguir a implementação da Política e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, de uma maneira eficiente e eficaz.

Desde a promulgação da Lei nº 9433, em janeiro de 1977, muito se tem avançado, sob o ponto de vista técnico, nos diferentes assuntos relacionados com o gerenciamento de recursos hídricos. Foram elaborados estudos, promulgadas novas Leis, destacando-se a Lei 9984, de 2000, que criou a Agência Nacional de Águas. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão máximo do Sistema, emitiu resoluções para estabelecimento de diretrizes gerais para outorga do direito de usos dos recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água, sistema de informação, planos de recursos hídricos, e processo de implementação dos Comitês de Bacia Hidrográficas.

Entretanto, à medida que se verifica avanços em assuntos técnicos e na implantação do Sistema de Recursos Hídricos, têm-se a impressão de que os princípios que deram origem à Lei estão sendo esquecidos. Essa impressão é resultante, não só da forma como a implantação está se efetivando, como, também, pela postura e discurso de dirigentes responsáveis por estas atividades. Ações, obras e outras intervenções continuam sendo realizadas à revelia de um planejamento

integrado, de consulta à sociedade e usuários, e de forma centralizada pelos poderes executivos estaduais e federal. Por outro lado, existem também problemas de comunicação entre dirigentes e sociedade, relacionados com a não clareza ao público de que os argumentos apresentados pelos expositores são fundamentados nos conceitos básicos que deram origem à Lei 9433. Em consequência, os demais atores envolvidos, que às vezes não têm o conhecimento necessário do assunto, ficam com a impressão errônea do processo. Esse mau entendimento refletirá, no futuro, em falta de participação e apoio ao processo de institucionalização dos sistemas de gerenciamento estaduais ou federal.

Nesse contexto, serão apresentados, a seguir, comentários sobre os principais problemas relacionados com a não observância dos princípios básicos fundamentais que nortearam a criação da Política e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

A Importância dos Princípios da Lei das Águas

Um dos primeiros princípios que está sendo desrespeitado é o da descentralização do processo operacional e decisório. A necessidade da descentralização administrativa poderia ser justificada somente pelas características ideológicas, estabelecidas em conceitos constantes da Agenda 21. Porém, no caso do Brasil, devido às suas dimensões continentais, diversidade cultural, econômica, social e ambiental, fica evidente que não há outro modo de gerenciar os recursos hídricos, senão, de forma descentralizada. Tomando como exemplo o controle do uso dos recursos hídricos, tanto sob o ponto de vista da quantidade como da qualidade, chega-se à conclusão, rapidamente, da dificuldade de exercer, de forma efetiva, uma fiscalização correta de sua utilização. É impossível, devido à quantidade de usuários e de sua distribuição geográfica, executar um gerenciamento de forma centralizada, tanto no nível federal como no estadual.

O ato de descentralizar não se prende somente aos aspectos de natureza administrativa, mas também aos de ordem técnica. Estes dizem respeito a estudos que são realizados sem a participação e envolvimento dos setores objeto dos mesmos. O estilo “...nós temos os melhores técnicos e, portanto, sabemos o que é melhor para vocês ..” , embora ultrapassado, é ainda largamente praticado por órgãos públicos. Apesar de, em alguns casos, as condições administrativas, políticas e econômicas locais, dificultarem outra forma de atuação, esse procedimento não induz o envolvimento da sociedade na solução do problema, causando obstáculos à sua resolução. Ultimamente, tem-se verificado uma tendência ao retorno às decisões centralizadas, de acúmulo de funções setoriais em órgãos gestores e de falta de consulta à sociedade. Esse comportamento, em alguns casos, é resultante de uma não adaptação ao novo sistema de gerenciamento proposto devido a uma forma tecnocrática de administrar, ao desconhecimento dos dispositivos legais, e ao apego

ao exercício do poder. Quando esta situação acontece, o princípio da descentralização, fica descaracterizado dificultando a operação do sistema.

Outro princípio que está sendo esquecido é o da democratização. A Lei nº 9433/97 prevê que as decisões sobre gerenciamento se dêem no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica. Para assegurar a participação da sociedade, a Lei das Águas prevê que a somatória dos representantes dos três níveis do poder executivo (federal, estadual e municipal), neste fórum, seja de, no máximo, 50% do total de membros. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº5, diminuiu esta percentagem para no máximo 40%, aumentando a participação da sociedade civil e usuários nas decisões dos Comitês. Em alguns Estados, como o do Rio Grande do Sul e o de Santa Catarina, este percentual foi estipulado em 20%. Todavia, nem todos os Estados possuem dispositivos em suas leis estaduais, que contemplem essa participação privilegiada da sociedade. Algumas leis estaduais, não prevêem essa proporcionalidade, privilegiando setores públicos. Em algumas até a existência dos Comitês de Bacia ou de outro fórum que permita a participação da sociedade, não está prevista. É importante que as legislações estaduais e federal dêem destaque à participação de segmentos sociais e produtivos na implementação de sua política de recursos hídricos.

Uma das conseqüências negativas mais previsíveis da ausência desses setores no processo decisório, diz respeito às dificuldades para a implantação do instrumento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Como serão os usuários que irão pagar, é fundamental que participem desde o início do processo, senão poderão dificultar o início da cobrança ou até mesmo comprometer sua efetivação.

O terceiro princípio fundamental é o da água ser um bem econômico. A Lei nº 9433/97 prevê este reconhecimento e pretende, com sua aplicação, dar ao usuário uma indicação do real valor deste bem público, incentivando a racionalização do seu uso. A aplicação desse instrumento de gestão é, talvez, o maior gerador de receio da sociedade com relação à implementação do Sistema, sendo que grande parte desse sentimento deve-se ao desconhecimento sobre o assunto.

Os conceitos que fundamentaram a Lei, referentes à cobrança pelo uso da água, são muito parecidos com a forma de participação em condomínios. A sociedade local se reúne no Comitê, para decidir como resolver um problema existente na bacia, relacionado com o uso dos recursos hídricos. Estabelece-se qual o custo para resolvê-lo, acrescido das despesas relacionadas com a operação e manutenção do Sistema de Gerenciamento, qual a capacidade de pagamento e qual o horizonte de implementação de solução. Os custos poderão ser divididos entre os usuários, mas não necessariamente de forma igualitária. Poderá haver valores diferenciados, seja dentro de um mesmo segmento, seja em função da localização na bacia. Por exemplo, um usuário cujo empreendimento se situa a montante poderá pagar mais que outro localizado a jusante.

A Lei das Águas prevê que os recursos oriundos da cobrança serão utilizados no financiamento de estudos e ações. O financiamento poderá constituir um fundo financeiro de apoio a empresas públicas, prefeitura ou usuários, através de juros favoráveis, decididos pelos respectivos Comitês de Bacias Hidrográficas. Os custos totais das despesas de operação e manutenção do Sistema, gastos com a Agência de Bacia, Comitê, ANA, etc., têm que obedecer o limite de sete e meio por cento do valor total arrecadado. A aplicação dos recursos financeiros “a fundo perdido” só acontecerá quando o Comitê de Bacia assim decidir, em caráter excepcional. Esta particularidade é importante porque deixa claro que recursos oriundos da cobrança pelo usos dos recursos hídricos não irão substituir os recursos orçamentários.

A divulgação de resultados de estudos que calculam, para um determinado Estado ou bacia hidrográfica, valores que poderão vir a ser cobrados, em geral valores máximos (teto), mesmo quando a intenção é a de mostrar que serão irrisórios, a consequência é que a sociedade recebe essas informações como se fossem justificativas para a implantação de mais um imposto. Entendem que a cobrança se dará de forma igualitária, com valores já decididos pelos governos, sem a participação dos interessados, com intervenções, objetivos e metas já estabelecidos pelos órgãos gestores, ou seja, com todas as características de um imposto.

Outro problema de informação incorreta sobre este tema ocorre quando é citado que os recursos arrecadados pela cobrança serão aplicados em substituição a outros de origem orçamentária destinados ao setor que, por sua vez, poderão ser relocados para outros fins, como educação, saúde, etc., inclusive em outras regiões. Os recursos oriundos da cobrança deverão ser utilizados em ações, obras e projetos relacionados com a melhoria da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, na bacia hidrográfica de sua origem. A população paga impostos federais, estaduais e municipais, para serem aplicados, entre outras finalidades, nas áreas social, de saúde e de infra-estrutura básica. A tentativa de dar outro destino aos recursos financeiros originados na cobrança, também, transmite à sociedade a impressão de se estar criando um novo imposto.

Finalmente, existe uma grande preocupação relacionada ao retorno dos recursos financeiros à bacia hidrográfica onde foram arrecadados. A Lei 9984, de 2000, (Lei da ANA) estabelece no inciso IX do art. 4º que compete à ANA “arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei nº 9433, de 1997”. No parágrafo 6º do art. 4º, dispõe que “A aplicação das receitas de que trata o inciso IX será feita de forma descentralizada, por meio das Agências de Bacias e, na ausência ou impedimento destas, por outras entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. No inciso II, do artigo 20 ficou estabelecido que constituiriam receita da ANA os “recursos decorrentes da cobrança pelo uso de água de corpos hídricos de domínio da União, respeitando-se as formas e os limites de aplicação previstos no artigo

22 da Lei 9433, de 1997.” Finalmente, o artigo 21, prevê que as “receitas provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da união serão mantidas à disposição da ANA, na conta única do Tesouro Nacional, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações”, e no parágrafo primeiro, “a ANA manterá registros que permitirá correlacionar as receitas com as bacias hidrográficas em que foram geradas, com o objetivo de cumprir o estabelecido no art. 22 da Lei 9433/97”, no parágrafo segundo que “as disponibilidades de que trata o caput do artigo poderão ser mantidas em aplicações financeiras na forma regulamentada pelo Ministério da Fazenda” e no parágrafo quarto, que as prioridades de aplicação de recursos que se refere ao *caput* do art. 22 da Lei 9433/97, serão definidas pelo CNRH, em articulação com os respectivos comitês de bacias hidrográfica”.

O fato de que a arrecadação de recursos financeiros em rios de domínio da União deva ser feita através da ANA, justifica-se pela necessidade de que as futuras Agências de Bacias tenham personalidade jurídica de caráter privado. Este requisito, que é básico, deve-se à necessidade de que tenham as Agências tenham agilidade administrativa e, principalmente, sejam vinculadas e subordinadas, única e exclusivamente, ao respectivo Comitê da Bacia Hidrográfica. Portanto, a melhor forma operacional encontrada para solucionar o problema da arrecadação, foi a de atribuir esta função à ANA. Os recursos financeiros, porém, deverão ser depositados em uma conta específica para a Agência de Bacia, e aplicados segundo decisão do respectivo Comitê. Entretanto, como foi vetado o parágrafo 3º do art. 21, que previa que as receitas da ANA não sofreriam restrições orçamentárias, os recursos provenientes da cobrança também ficarão sujeitos a esses imprevistos.

Este fato tem causado apreensão na sociedade, devido à desconfiança quanto ao retorno dos recursos à bacia hidrográfica onde foram arrecadados. Apesar de haver uma predisposição dos atuais dirigentes em fazer com que se cumpra o conceito original da Lei 9433/97, realmente, o estabelecido na Lei da ANA abre oportunidade para que possam ocorrer desvios provenientes de pressões políticas e econômicas.

COMENTÁRIOS FINAIS

Existe a necessidade de se estabelecer uma relação de confiança entre os atores. Isto se consegue tornando realidade os princípios de democratização e descentralização, implantados com transparência e publicidade. A descentralização deve acontecer até o nível da bacia hidrográfica, através dos respectivos Comitês de Bacias. A democratização deve ser real e exercida de forma a garantir a participação efetiva de todos os atores sociais envolvidos. Esses condicionantes são essenciais para se criar uma “predisposição a participar” nos segmentos envolvidos. Esse

sentimento é muito importante, não só no sentido de facilitar a aceitação dos preceitos da Lei 9433/97 pelos usuários e sociedade civil, como também para promover a integração institucional visando à gestão conjunta de bacias hidrográficas que contenham rios com diferentes domínios.

Existem muitas dúvidas de ordem jurídica quanto a abrangência de diversos dispositivos da Constituição Brasileira e de Leis Federais e Estaduais que tratam do gerenciamento de Recursos Hídricos. A existência de dispositivos contraditórios, ou não claros, pode levar possíveis interessados a não participar do Sistema proposto e a recorrer a intermináveis demandas judiciais, que inviabilizariam sua implementação.

Os processos de democratização e o de descentralização, podem gerar um entendimento preliminar e errôneo, de perda de poder das entidades gestoras. Ações de autoridades não acostumadas a escutar a sociedade, devido a uma visão tecnocrática, ou até mesmo, baseadas em fundamentos ideológicos antidemocráticos, causam descrédito ao Sistema, induzindo a uma não participação dos interessados. Se forem consideradas as dificuldades de ordem legal e institucional existentes para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, atitudes como estas poderão comprometer o sucesso do gerenciamento.

O conhecimento, pelos interessados, do que significa uma gestão integrada de recursos hídricos e dos benefícios sociais, econômicos e ambientais que a mesma traz à população da bacia hidrográfica, aumentará a sua participação no processo decisório estabelecido pelos Comitês de Bacias. Essa difusão de conhecimento necessita ser estabelecida, de uma forma sistemática, envolvendo, basicamente, a capacitação e o treinamento de técnicos e usuários, campanhas de divulgação para a sociedade, cursos, palestras e eventos na mídia, orientados no sentido de atingir todos os atores. Esse conjunto de atividades que poderia ser denominada de “educação para a gestão de recursos hídricos”, é de fundamental importância para a implementação da Lei das Águas no Brasil.

É importante, portanto, que os representantes do poder público, quando falarem sobre gestão de recursos hídricos, tenham sempre o cuidado de preservar e explicitar os princípios que deram origem à Lei das Águas. Os desvios de linguagem, mesmo aqueles pronunciados sem a intenção de contrariar esses fundamentos, causam impactos negativos que se refletirão na implementação da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Por outro lado, mais grave é quando ações de caráter estruturante e/ou legislativo, acontecem sem seguir o processo de planejamento e decisão previsto na Lei das Águas. Essas intervenções, em geral, têm um caráter de irreversibilidade, devido aos investimentos realizados e compromissos assumidos que, além de comprometer uma utilização otimizada dos recursos hídricos, passam uma mensagem de que o processo de implantação continua o mesmo do passado e, daí, a inutilidade da participação da sociedade no mesmo.

Nota-se que, muitas das ações reativas ao Sistema de Recursos Hídricos, têm origem em sentimentos corporativos de entidades públicas, relacionados com uma possível perda de poder, porém, uma grande parte resulta da ignorância dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, por parte dos envolvidos, em particular, de seus dirigentes e técnicos.

A preparação de toda a sociedade, setores públicos e privados, para receber e implantar a Lei, fica cada vez mais evidente e necessária. Fica também claro, que o meio mais eficiente para combater os interesses contrários a descentralização e democratização é o de incrementar o crescimento, dentro da sociedade civil e dos setores usuários, do desejo de mudança, através dos critérios estabelecidos na Lei das Águas. Como se trata de mudança de paradigmas, este processo de aceitação somente se concretizará através da educação ambiental, voltada para recursos hídricos.

Portanto, é importante que, ao se falar e executar ações relacionadas com gestão de recursos hídricos, as pessoas tenham sempre o cuidado de preservar e explicitar os princípios que deram origem à Lei das Águas. Os desvios de linguagem e ações causam impactos negativos nas pessoas que recebem as informações, refletindo na implementação da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.433. de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Brasília, DF.

Muñoz, Héctor Raúl - Coordenador - Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: Desafios da Lei de Águas de 1997 - SRH/MMA - maio 2000.

A Cobrança pelo uso da Água - Thame, Antônio Carlos Mendes - Organizador – IQUAL, Instituto de Qualificação e Editoração LTDA, 2000.

BRASIL . Lei nº 9.984. de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, Brasília, DF.

Kettelhut, J.T.S - Importância da Comunicação na Implementação do Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil - pg 21-24 , Revista CEJ, ano IV, Dez. 2000.

Kettelhut, J.T.S - Several reflections on the water law implementation process, Water Resources Management, Brazilian and European Trends and Approaches, pg. 281-285, ABRH - April 2000.

Kettelhut J.T.S – O Sétimo Instrumento, pg 22, Águas do Brasil, nº 1, ano 1, Outubro/Dezembro de 1999 – SRH/MMA.