Entrevista

Concedida a Cíntia Sasse

CORTESIA DA EDITORA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

"O crime ambiental não compensa"

Para o ministro Gustavo Krause, o novo sistema de gerenciamento de recursos hídricos revoluciona a gestão ambiental e coloca o Brasil no rol dos países avançados na matéria.

Se há um tema que reúne cada vez mais adeptos dos mais diferentes matizes é a água. Esse recurso natural, que a humanidade supunha infinito, vem a cada dia dando seus sinais de esgotamento e se transformando na nova commodity da virada do século. "A água já é um fator de limitação e de decisão de investimentos", afirma o ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, o advogado pernambucano Gustavo Krause, que se define um "ambientalista convertido". Os países, em estágios diferentes, preparam-se para enfrentar essa nova realidade, que exige uma gestão ambiental moderna, ágil e participativa. Inspirado na experiência da França, o novo sistema de gerenciamento de recursos hídricos do país, criado pela Lei 9.433 de janeiro de 1997, prevê a cobrança pelo uso da água e uma participação efetiva da sociedade através de seus representantes nos comitês de bacias hidrográficas. Nós os chamamos de "parlamento das águas", diz o secretário de Recursos Hídricos do Ministério, o agrônomo mineiro Paulo Afonso Romano,



Krause: a destruição ambiental é um tiro no pé.

um dos maiores defensores do Movimento de Cidadania pelas Águas. Encarregados de harmonizar os interesses e definir as prioridades de cada bacia, os comitês são a melhor expressão desse processo decisório, que virá de baixo para cima. Para explicar o novo modelo de gestão dos recursos hídricos, que já conta com 15 comitês relevantes, e os programas para oferecer água de boa qualidade às regiões carentes, Gustavo Krause e Paulo Romano foram entrevistados por Agroanalysis **antes de deixarem os seus cargos para concorrer às eleições deste ano.**

■ *A água será a commodity do século XXI?*

— Sem dúvida. O que dá valor econômico a um bem é sua dramática escassez. Quem poderia imaginar que a água iria se transformar em produto estratégico? Hoje já é um fator de limitação e de decisão de investimentos. Se a disponibilidade *per capita* é inferior a 2 mil metros cúbicos por ano, a limitação é absoluta para qualquer tipo de atividade econômica. Há lugares em que a escassez se dá por fatores climáticos, mas em outros é por mau uso e agressão aos mananciais. Não se tem no Brasil nenhum curso d'água transitando pelo ambiente urbano que não esteja mais ou menos contaminado. É verdade também que não existe um só gestor que não tenha entre suas prioridades alterar essa situação. Além disso, é mais barato não poluir. Essas são obviedades que só se aprendem, lamentavelmente, com a catástrofe.

■ *O desenvolvimento sustentável é a única saída?*

— Para entender isso é importante ressaltar dois aspectos preliminares. O primeiro é a relação entre uma proposta econômica de final de século e sua relação com os recursos naturais. Ao longo de todo um processo civilizatório, imaginou-se que era possível sacar na conta dos recursos naturais sem nenhuma preocupação conservacionista, como se eles fossem infinitos e resistentes ao crescimento econômico. Ninguém imaginou que um dia ia surgir, por exemplo, um tal de efeito estufa. O que acontece hoje no mundo é uma crise do processo da civilização industrial e pós-industrial. Precisa-se encontrar um caminho em que a utilização dos recursos naturais não provoque uma agressão que venha a comprometer a própria qualidade de vida da humanidade e

o próprio conceito de desenvolvimento. Daí vem a noção que se consolidou na Eco-92 do desenvolvimento sustentável. É uma noção moderna, mas recente. É uma proposta de equilíbrio muito mais falada do que praticada. Por isso as políticas públicas, as decisões empresariais e do cidadão comum precisam fazer essa inserção da sustentabilidade.

A outra preliminar é a definição clara de qual é a missão institucional do Ministério do Meio Ambiente. É complexa porque o Ministério lida com essa nova referência de que os recursos naturais são finitos. Fazer com que as decisões de sustentabilidade sejam incorporadas desde as políticas públicas até as decisões empresariais e dos cidadãos torna a missão do Ministério gigantesca. Daí a necessidade de tornar sua função e seu papel mais objetivos. Ele tem de ser predominantemente normativo, definidor de padrões, indutor de comportamentos e de uma nova consciência, de articulação de alianças com os agentes públicos e privados, com esse ator notável que é a sociedade civil através das organizações não-governamentais e das corporativas como os sindicatos. Procuro enfatizar esse papel porque muitas vezes as pessoas levadas pela visão tradicional procuram enxergar no Ministério uma face mais executiva. Ele também tem isso mas com um espaço bem menor do que a normativa.

▪ *A nova lei das águas foi uma sinalização clara dessa alteração institucional do Ministério?*

— Foi uma visão lúcida do governo e do presidente Fernando Henrique pessoalmente. Na minha avaliação, a lei não vai mudar apenas a gestão dos recursos hídricos mas revolucionar a gestão ambiental no Brasil. E por várias razões. A gestão dos recursos hídricos é geneticamente democrática, porque é descentralizada. Ela é feita na ponta sobre uma base geográfica que está lá junto ao cidadão: as bacias hidrográficas. Qualquer que seja a dimensão (municipais, estaduais, interestaduais, internacionais), elas vão envolver os interesses de todos os usuários de recursos hídricos. Uma abordagem setorial da água é uma coisa absolutamente superada. A água como fonte de energia hidráulica é um uso, que pode em determinado momento não ser o mais importante. O mesmo vale para a irrigação. A única prioridade definida na lei é a água para beber. Esses múltiplos usos envolvem um conjunto de interesses políticos, um enorme potencial de conflitos. Não seria heresia falar em hidropolítica.

A água como *fonte de energia hidráulica é um uso que pode em determinado momento não ser o mais importante. O mesmo vale para a irrigação. A única prioridade definida na lei é a água para beber.*

▪ *O desenho de um ministério mais normativo que executivo é o mesmo dos de economias mais avançadas?*

— Os países mais organizados já contemplam uma gestão ambiental mais democrática, onde se busca a articulação dos interesses, onde se criam verdadeiros "parlamentos das águas". A lei brasileira prevê os comitês de bacias e as agências de águas, que são os braços executivos dos comitês. Tudo isso atrelado a uma organização que tem a sua abordagem de planejamento em um plano nacional de recursos hídricos que por sua vez é discutido e aprovado em um fórum amplo, que é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, alimentado pelos conselhos estaduais. Trata-se de uma mudança radical em relação ao que existia anteriormente. E os modelos dos países que avançaram nessa questão obedecem mais ou menos a esse padrão.

▪ *A nova legislação de recursos hídricos foi inspirada no modelo francês?*

— Teve influências. Não só do que foi feito na França, com a cobrança pelo uso da água e com um modelo de gestão mais participativo, mas também de países em desenvolvimento como o México. Vários países com padrão de desenvolvimento semelhante ao do Brasil estão indo nessa direção, premidos pelos riscos que a agressão ao meio ambiente representa. É importante ressaltar que os países que hoje têm modelos avançados em matéria de gestão de recursos hídricos passaram por experiências dolorosas. Tiveram que gastar somas fabulosas para recompor esse meio ambiente.

▪ *Como os nossos países vizinhos estão tratando essa questão do gerenciamento dos recursos hídricos?*

— Temos bacias internacionais, como a do Prata na área do Mercosul. Essas relações precisam ser cada vez mais solidárias. Os modelos institucionais devem obedecer um padrão razoavelmente homogêneo até por conta da integração natural das normas de qualidade desses mercados. Os países do Mercosul já têm um grupo de trabalho para harmonizar a legislação ambiental.

▪ *E com os países andinos? Afinal, temos a bacia Amazônica.*

— Temos há 20 anos o Tratado de Cooperação Amazônica, que o Brasil vai agora sediar. Ele integra os interesses comuns desses países. Antes o mundo via a Amazônia geralmente com uma preocupação preservacionista. Essa visão está mudando porque lá estão quase 20 milhões de brasileiros. Hoje se imagina a utilização sustentável da Amazônia, seja do ponto de vista do equilíbrio climático seja pela oferta de biodiversidade como base para novas fronteiras e novas oportunidades econômicas. Essa mudança tanto para fora como para dentro do país certamente altera as relações do Tratado de Cooperação Amazônica. Cada vez mais no campo ambiental as relações internacionais devem ser movidas por esse vetor que eu chamo de solidariedade internacional. Se estamos mais avançados em uma determinada área, como por exemplo controle e monitoramento da Amazônia, isso deve servir como base para transferências de tecnologia e de conhecimento. É inexorável o caminho de harmonização

das legislações, dos padrões de qualidade e das normas. Os países que ainda não têm suas leis para a gestão dos recursos hídricos terão que elaborá-las. Nesse aspecto, a pressão internacional funciona de forma benéfica na direção desses controles. Os países que não participarem desse processo ficarão fora do que se chama de integração competitiva. Vão ficar na esteira da história.

▪ *O senhor acha que os comitês de bacias internacionais deverão funcionar de modo semelhante aos comitês locais?*

— Eles têm uma amplitude maior. Mas não diferem muito do ponto de vista das bases conceituais: de gestão democrática e participativa, de procurar compatibilizar os interesses até porque os conflitos nessas áreas ganham outras dimensões. Aí se tem a questão delicada das soberanias, que agora estarão limitadas pelo interesse geral. Evidentemente, quem poluir a montante vai penalizar quem está a jusante. Existem algumas soluções criativas nos países europeus em relação a isso.

▪ *O governo já dispõe dos instrumentos necessários para uma boa gestão ambiental?*

— No campo normativo, posso fazer quatro referências muito importantes que constituem avanços e conquistas do atual governo: a lei de recursos hídricos, o imposto territorial rural na medida em que qualifica economicamente as áreas de preservação e de interesse ambiental, a chamada lei dos crimes ambientais e o conjunto de normas do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) sobre licenciamento ambiental. Essas normas criam possibilidades de se examinarem as atividades econômicas considerando as peculiaridades e as potencialidades agressivas de cada uma delas. Antes, uma obra de saneamento básico era submetida ao mesmo ritual de outras que tivessem potencial mais agressivo. No caso do ITR, o governo transformou-o em um instrumento eficaz tanto para a política agrária como para a ambiental. Antes o ITR conseguia a proeza de não arrecadar e não induzir política alguma. Era uma ficção.

Os países que *ainda não têm suas leis para a gestão dos recursos hídricos terão que elaborá-las. Quem não participar desse processo ficará de fora do que se chama de integração competitiva. Vai ficar na esteira da história.*

▪ *E a chamada lei dos crimes ambientais?*

— Ela coloca o Brasil no rol dos países mais avançados nessa matéria. A denominação é até certo ponto imprópria porque a lei não tem furor criminalizante. Ela incorpora princípios modernos como por exemplo o da reparação do dano. Esse princípio possibilita que em qualquer momento do processo, com base em laudos periciais que quantifiquem o dano, a reparação possa extinguir a punibilidade. A lei cria uma gradação de penalidades, da pena privativa de liberdade à pena restritiva dos direitos, como por exemplo cassar a licença de funcionamento de uma atividade que reiteradamente tenha cometido delitos ambientais. Toma uma providência muito importante do ponto de vista processual: grande parte das pendências judiciais será analisada pelo juizado de pequenas causas. O que deverá acelerar os processos. É uma lei que dá suporte à gestão ambiental. Antes isso era tão frágil, que nos levava a perder sistematicamente causas e questões na Justiça. Ela possibilita que qualquer um dos participantes daquilo que a Lei 6.938 chama de Sisnama, Sistema Nacional do Meio Ambiente, possa autuar, exercendo o papel fiscalizador bem como os funcionários designados para tal. Isso é uma sutileza da lei que passou despercebida. Significa dizer que a capacidade fiscalizadora pode ser ampliada com os quadros que existem hoje. Basta que a autoridade designe um determinado funcionário, qualificado e capacitado obviamente, para o papel fiscalizador específico. Ele não precisa ter o cargo de fiscal. Pode ser dos quadros do município, do estado ou do Ministério. A lei corrige vários anacronismos. Antes toda a legislação penal ambiental estava fragmentada em uma série de diplomas legais como a lei de proteção à fauna e o código florestal. Tratava com rigor o que não era para ser tratado de forma tão severa. E era leniente com o que não deveria ser. Os crimes contra a fauna não eram crimes, mas contravenções. A nova lei prevê a caça famélica que pode, conforme o caso, ser descriminada. Coisas desse tipo tinham um efeito dramático do ponto de vista do prestígio da gestão ambiental, porque sempre se evocava esse exemplo-limite da inafiançabilidade do crime contra a fauna e a *afiançabilidade* do crime contra a vida humana.

▪ *Quais são os pontos em que a lei de crimes ambientais ajuda a gestão dos recursos hídricos?*

— Vou citar o artigo 54 da Lei. Ele prevê pena, inclusive de reclusão por um a quatro anos, para quem causar poluição de qualquer natureza que possa resultar ou resulte em danos à saúde humana, provoque a morte de animais ou a destruição significativa da flora. Essa pena pode ser agravada, por exemplo, se alguém causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade, aumentando o prazo máximo de reclusão para cinco anos. É a pena mais severa. Também estão sujeitos a essa mesma penalidade quem poluir o mar dificultando ou mesmo impedindo o uso público das praias e quem lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências legais, como por exemplo jogar os efluentes industriais em um rio. A lei dos crimes ambientais caracteriza as responsabilidades civil, penal e administrativa. Administrativamente, já se tinha suporte para lavrar o auto de infração. O conceito do usuário poluidor pagador já existia. Agora, do ponto de vista da responsabilidade penal, era fundamental que existisse claramente definido na lei o tipo penal e a pena.

▪ *O senhor pode exemplificar?*

— A lei prevê a responsabi-

lização não só do dono de uma indústria, por exemplo, como também dos prepostos. A empresa vai ser autuada e aí se inicia uma ação penal pública contra ela. A multa varia de cinco a 50 milhões de reais. Essa gradação dos valores vai ser regulamentada. Também vai pagar pela infração administrativa que cometeu. Ela será responsabilizada penalmente, atingindo quem concorreu de qualquer forma para a prática dos crimes, como o diretor, o administrador, o membro do conselho, o auditor, o gerente, o preposto e o mandatário. A amplitude da responsabilidade é muito grande. E, além disso, a indústria será responsabilizada civilmente pela reparação do dano, que será quantificado e avaliado. O juiz pode aplicar a pena restritiva de liberdade ou determinar a interdição temporária de direitos. Isso já pode estar acontecendo na área administrativa, porque as penalidades também prevêem desde multa simples até embargo de obra, suspensão parcial ou total de atividades e a restritiva de direitos. Diante dessa lei, o crime ambiental não compensa. Já não compensaria de nenhuma forma, porque cada vez mais as pessoas tomam consciência de que a destruição ambiental é um tiro no pé.

■ *Como fica a situação de uma comunidade que, por falta de recurso, está despejando o seu esgoto no rio, sem qualquer tratamento?*

— Esses casos serão avaliados pelo senso judicante, por quem vai aplicar a lei. Se ela estabelece que um furto famélico não é criminalizante, jogar o esgoto no rio pode ser questão de natureza social. A rigor o que se tem de buscar é resolver o problema do esgotamento sanitário. A nova lei de gerenciamento dos recursos hídricos abre caminho para solucionar situações desse tipo através dos comitês de bacia. As duas leis são sinérgicas. Têm também uma dimensão pedagógica. Costumo dizer que não se faz gestão ambiental de tacape na mão, ou se faz também, até porque não existe nenhum processo educativo, acho que nem Montessori, sem prêmio e castigo. São os dois mecanismos de indução de comportamentos adequados às normas.

■ *Mas não falta ainda uma articulação melhor entre as políticas macroeconômicas e as setoriais para se alcançar uma boa gestão ambiental?*

— Realmente muita coisa ainda precisa ser feita. Mas está aí o Protocolo Verde, que é uma sinalização dada pelo presidente para dentro e para fora do governo de que as políticas macroeconômicas e as ambientais têm que estar juntas. Isso significa uma profunda mudança de atitude de quem faz política econômica e de quem faz política ambiental. Quem acredita que faz gestão ambiental com base no *gritálogo*, subindo nas tamancas e invocando o fundamentalismo da verdade revelada vai quebrar a cara. Não é assim. É preciso cultivar as virtudes da persistência e da paciência, e estar sempre aberto para alianças e negociações. Enfim, o que o presidente conseguiu foi fazer com que a gestão ambiental fosse menos reativa, menos policialesca e muito mais pró-ativa.

■ *O Protocolo Verde transpõe para as instituições oficiais de crédito o mesmo componente ambiental que já se exige nos projetos do Banco Mundial?*

— O Banco Mundial tem uma área que cuida de meio ambiente há apenas 11 anos. Isso é uma coisa nova. O Protocolo Verde não usa apenas mecanismos capazes de avaliar passivos ambientais. Eu diria que a mudança do ITR, as recentes medidas na política da borracha e no campo da política florestal se inserem no conceito do Protocolo. O Banco do Nordeste, por exemplo, vem fazendo um trabalho muito interessante através dos seus agentes de desenvolvimento para a utilização sustentável da caatinga e com pequenas comunidades de pescadores. O Protocolo Verde é um símbolo da articulação entre as políticas ambientais e as políticas públicas.

■ *O governo vai dar prioridade ao projeto de lei das águas subterrâneas, que contempla a lei de gerenciamento dos recursos hídricos?*

— O projeto está tramitando no Congresso há 10 anos. É anterior ao de recursos hídricos e já chegou à sua fase final e, embora ainda existam alguns ajustes sendo feitos, é uma prioridade do governo e deve ser votado neste ano.

■ *A combinação da nova Lei de Recursos Hídricos com projetos do Ministério que visam aumentar a oferta e melhorar a qualidade da água acaba com a indústria da seca no Nordeste?*

— Essa política revoga o carro-pipa. Alguns ambientalistas mais ortodoxos acham que não é função do Ministério cuidar da oferta de água. Não estou preocupado com essa discussão, até porque ampliar recursos hídricos no meu entender é atribuição institucional que produz notáveis efeitos ambientais. É preciso que as pessoas saiam um pouco dos seus guetos intelectuais para perceber isso. O Proágua é um programa do Ministério que está levando água a pessoas que estão lá no interior do Nordeste, comprando água ruim a preço exorbitante. No momento em que se faz adução, estão sendo impostos novos padrões de gestão que vão desde a qualidade da água ofertada até o não desperdício. A Adutora do Oeste, em Pernambuco, tem 711 quilômetros e vai beneficiar 290 mil habitantes. No Rio Grande do Norte, juntando o Canal Pataxó e os sistemas Cabugi e Trairi, são mais de mil quilômetros de adução. Há também o programa Água Boa, que chega a pequenas comunidades através dos dessalinizadores. Para se ter idéia da importância desse programa, havia uma cidade no Rio Grande do Norte em que a água chegava de trem.

Quem acredita *que faz gestão ambiental com base no* gritálogo, *subindo nas tamancas e invocando o fundamentalismo da verdade revelada vai quebrar a cara. Não é assim. É preciso cultivar as virtudes da persistência e da paciência.*