Lei 9.433: o novo conceito das águas brasileiras

Da Redação de Agroanalysis

Agroanalysis apresenta nesta edição um conjunto de textos sobre a Lei de Recursos Hídricos. São textos preparados por autoridades legais, jurídicas, científicas e político-administrativas. O Brasil se posiciona oficialmente quanto ao novo estatuto legal de suas águas e suas implicações de amplíssimo alcance, como resultado de um debate cujas conseqüências podem significar a continuidade da vida no planeta. A Lei 9.433 tem tudo para se tornar uma importante peça na formação da nova face internacional do país. Vale a pena saber o que está acontecendo e, entre outras coisas, entender por que o conceito de água como recurso natural gratuito e perene é apenas um exemplo de águas passadas.

ENSAIOS

O estabelecimento de mecanismos de convivência entre os usuários da água e a sociedade em geral levou à proposição, em 1991, pelo poder Executivo federal, de projeto que resultou na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que "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". Esta lei, na verdade, complementa o Código de Águas, instituído pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.

A lei original aprovada pelas duas casas do Congresso traz uma série de inovações que pretendem dar mais dinamismo e liberdade à gestão dos recursos hídricos no Brasil.

A gestão integrada coloca em destaque as águas superficiais, adotando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, à qual deve estar associada a bacia hidrogeológica.

Vários estados, como São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Sergipe, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pará e Pernambuco, além do Distrito Federal, já avançaram na legislação que trata da organização administrativa para o setor de recursos hídricos. Porém, com a promulgação da Lei 9.433, possivelmente deverão ser feitos ajustes em algumas dessas leis estaduais.

O governo federal, antes mesmo de o Congresso Nacional ter aprovado a Lei, já estava procedendo à reestruturação do setor, com a edição em janeiro de 1995 da MP nº 813, que introduziu a questão dos recursos hídricos na competência do, na época, Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

A Lei 9.433 que criou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos atribuiu à Secretaria dos Recursos Hídricos a função de sua Secretaria Executiva, além de estabelecer que a presidência desse Conselho será ocupada pelo titular da Pasta do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – MMA. Os princípios básicos em que se fundamenta, praticados hoje em todos os países que avançaram na gestão de seus recursos hídricos, são os seguintes:

- adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, tendo os limites da bacia como o perímetro da área a ser planejada, facilitando fazer-se o confronto entre as disponibilidades e as demandas, essenciais para se estabelecer o balanço hídrico;
- introdução do conceito de usos múltiplos, em que, de acordo com o texto da Lei, especialmente no que se refere ao mencionado princípio, todos os usuários terão igual acesso ao uso dos

recursos hídricos, com prioridade para o abastecimento de água às populações; com isso fica quebrada a hegemonia de um setor de usuários sobre os demais;

- reconhecimento, traduzido em seu espírito, da água como um bem limitado, e portanto finito e vulnerável;

- reconhecimento do valor econômico da água, indutor do uso ótimo desse recurso natural, dado que serve de base à instituição da cobrança pela sua utilização (princípio do usuário pagador – poluidor pagador);

- proposta de gestão descentralizada e participativa, cuja filosofia está centrada na idéia de que tudo o que pode ser decidido em níveis hierárquicos mais baixos de governo e participação local não será resolvido pelos níveis mais altos dessa hierarquia. Em outras palavras, o que pode ser decidido no âmbito de governos estaduais, e mesmo municipais, não será tratado em Brasília ou nas capitais de estados. Quanto à gestão participativa, trata-se de um processo que permite que os usuários, a sociedade civil organizada, as ONGs e outros organismos possam influenciar no processo da tomada de decisões.

Instrumentos de gestão

Além disso, a Lei 9.433 define como aspectos relevantes cinco instrumentos essenciais à boa gestão do uso da água. O uso desses instrumentos reflete o atual estado da arte do setor em todo o mundo, pois os países que já os adotaram lideraram uma verdadeira revolução no planejamento e gestão dos recursos hídricos, melhorando consideravelmente o desempenho do setor, passando a contar cada vez mais com água em quantidade e qualidade, prevenindo e resolvendo os sérios conflitos existentes entre os usuários competidores e assegurando um desenvolvimento sustentável:

O primeiro instrumento é o Plano Nacional de Recursos Hídricos, documento programático para o setor. Trata-se de um trabalho de atualização e consolidação dos chamados planos diretores de recursos hídricos, que são elaborados por bacia (ou conjunto de bacias) hidrográfica, que não se constitui em produto final consolidado, mas sim em verdadeiro processo que permite inserir as mudanças e ajustes de acordo com à evolução do desenvolvimento nacional.

O segundo é a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, pela qual o usuário recebe a autorização, ou concessão, ou ainda permissão (conforme o caso) para fazer uso da água. A outorga é o elemento central de controle para o uso racional dos recursos hídricos, o que induz o usuário a disciplinar o seu uso.

O terceiro instrumento é a cobrança pelo uso da água, essencial para criar as condições de equilíbrio entre as forças da oferta (disponibilidade de água) e da demanda, promovendo, em conseqüência, a harmonia entre os usuários competidores.

O quarto, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso, é extremamente importante para se estabelecer um sistema de vigilância sobre os níveis de qualidade da água dos mananciais. Além disso, trata-se de um instrumento que permite fazer a ligação entre a gestão da quantidade e a gestão da qualidade da água. Em outras palavras, fortalece a relação entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão do meio ambiente, até porque baseia-se na Resolução nº 20, do Conama.

Quinto instrumento, o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos está encarregado de coletar, organizar, criticar e difundir a base de dados relativa aos recursos hídricos, seus usos, o balanço hídrico de cada manancial e de cada bacia e prover os gestores, a sociedade civil e outros usuários com as condições necessárias para opinar no processo decisório, ou mesmo para tomar as decisões.

Organismos criados

A nova Lei estabeleceu um arranjo institucional claro, baseado em novos tipos de organização para a gestão compartilhada do uso da água. São os seguintes os novos organismos criados a partir da instituição do novo sistema:

Conselho Nacional de Recursos Hídricos – órgão mais elevado da hierarquia do Sistema Nacional de Recursos Hídricos em termos administrativos, a quem cabe decidir sobre as grandes questões do setor, além de dirimir as contendas de maior vulto.

Comitês de Bacias Hidrográficas – tipo de organização inteiramente novo na administração dos bens públicos do Brasil, contando com a participação dos usuários, das prefeituras, da sociedade civil organizada, dos demais níveis de governo (estaduais e federal), e destinados a agir como um "parlamento das águas da bacia", pois são os Comitês os fóruns de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica.

Agências da Água – também um tipo de organismo inteiramente novo, que serve como o braço técnico de seu(s) correspondente(s) comitês, destinado a gerir os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, desenvolvendo a chamada engenharia do sistema.

A lei original aprovada pelas duas casas do Congresso traz uma série de inovações que pretendem dar mais dinamismo e liberdade à gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Organizações civis de recursos hídricos – entidades atuantes no setor de planejamento e gestão do uso dos recursos hídricos e que podem ter destacada participação no processo decisório e de monitoramento das ações.

A Secretaria de Recursos Hídricos é o órgão central do Sistema Nacional de Informações sobre os Recursos Hídricos do país e é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e pela outorga de direitos de uso da água dos mananciais de domínio da União. Na qualidade de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, assessora-o com as informações necessárias, auxiliando-o na tomada das grandes decisões do setor.

No campo institucional, a SRH promove a necessária articulação com os estados e com o Distrito Federal para a implantação e funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas e das agências de água, além do treinamento e capacitação de técnicos para atender à crescente demanda, nos vários níveis profissionais, do setor de recursos hídricos. Parte desse contigente será utilizado pela Secretaria para desenvolver tecnologia e estudos técnicos de natureza científica no campo dos recursos hídricos em todo o território nacional.

As campanhas de divulgação sobre a importância dos recursos hídricos e a necessidade da sua preservação, com destaque para o Movimento de Cidadania pelas Águas, são promovidas pela Secretaria.

A Política Nacional de Recursos Hídricos objetiva a sustentabilidade para assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequada aos respectivos usos; o comportamento preventivo, para promover a preservação e a defesa contra eventos hidrológicos críticos, de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais; os usos múltiplos, para promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável. A Lei 9.433 complementa e aprimora o Código de Águas.

O Código, apesar de instituído em 1934, é de grande atualidade, tendo-se antecipado em questões como a necessidade de preservação da qualidade dos recursos hídricos décadas antes de ser o meio ambiente uma preocupação internacional. É também o primeiro instrumento legal brasileiro regulamentador de uma atividade de prestação de serviços, no caso a geração de energia elétrica mediante o aproveitamento dos potenciais hidráulicos. O Código foi regulamentado e plenamente aplicado apenas quanto a um uso dos recursos hídricos: a geração de energia elétrica mediante aproveitamento dos potenciais hidráulicos. Os demais aspectos regulados por ele foram pouco aplicados; a gestão dos recursos hídricos nunca foi uma prioridade da sociedade brasileira.

Por que gerir os recursos hídricos?

JOSÉ DE SENA PEREIRA JR.

ENSAIOS

As reservas de água utilizável, tecnicamente chamadas de recursos hídricos, estão cada vez mais escassas. O valor econômico desses recursos evidencia-se e se eleva à medida que sua escassez se acentua e se torna mais acirrada a competição por reservas disponíveis.

Como a água é um recurso natural de múltiplos usos, essencial à vida, insubstituível, parte da paisagem, elemento para geração de energia elétrica, insumo industrial e agrícola e para várias outras atividades, e é irregularmente distribuída no tempo e no espaço, degradável e reciclável naturalmente (via ciclo hidrológico) ou artificialmente, é indispensável que o acesso a ela e os seus usos sejam regulamentados.

Os usos da água precisam ser definidos, assegurando-se a disponibilidade para os usos prioritários. O desperdício precisa ser desestimulado e os processos naturais ou artificiais de reciclagem devem ser promovidos. É