do o estágio atual do processo de aprovação/regulamentação das leis requeridas, ainda não é possível prever quando começará a cobrança. Além disso, como de modo geral municípios e estados estão com baixa capacidade de endividamento e pouca ou nenhuma capacidade para atender às contrapartidas exigidas por organismos financiadores tradicionais, o aporte de capital privado em alguns casos, principalmente no setor de saneamento básico, será com certeza outra fonte de recursos a ser considerada.

Além de gerar recursos para o financiamento das ações de recuperação e gerenciamento dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água terá uma função indutora do uso racional desse importante recurso natural.

Unicidade na outorga

Outro ponto importante a ser considerado na regulamentação da Lei 9.433/97 é a necessidade de se contemplar a unicidade do sistema de outorga de direito de uso da água, a despeito da questão da posse expressa nas leis estaduais, para bacias hidrográficas como a do rio Paraíba do Sul .

Analisando a situação atual dos dispositivos legais citados e necessários para que os comitês de bacia (federal e/ou estadual) desempenhem sua função com competência, conclui-se que, se não houver preocupação com os prazos para concluir o aparato legal, o Ceivap, na prática, parecerá atuar com *camisa-de-força*, ou seja, sem poder exercer amplamente sua competência na gestão dos recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul, o que poderá tornar seus membros desmotivados e levar ao descrédito entre os usuários dessa importante bacia.

Dessa forma, seria importante inserir os temas abordados neste artigo na agenda das próximas reuniões do Ceivap, visando estabelecer um plano de ações estratégicas que resumidamente deverá abranger:

- contatos com os responsáveis pela aprovação e regulamentação dos dispositivos legais pertinentes, visando avaliar o conteúdo e os prazos previstos;
- negociações envolvendo municípios, estados, União, setor privado e organismos de financiamento, visando viabilizar recursos que revertam imediatamente o quadro de degradação ambiental da bacia;
- discussão dos programas de investimentos em desenvolvimento nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais financiados pelo Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA) da Sepurb\MPO, visando à seleção das ações fundamentais para a gestão dos recursos hídricos pelo Ceivap e a implantação das obras de recuperação ambiental.

Coordenador técnico do Programa de Investimentos da Bacia do Rio Paraíba do Sul – Projeto BRA/96/017 (Sema/Serla/MPO/Sepurb/PQA-ABC-Pnud-UFRJ/Coppe) – Financiamento Bird.

Os caminhos das águas

FERNANDO ANTONIO RODRIGUEZ

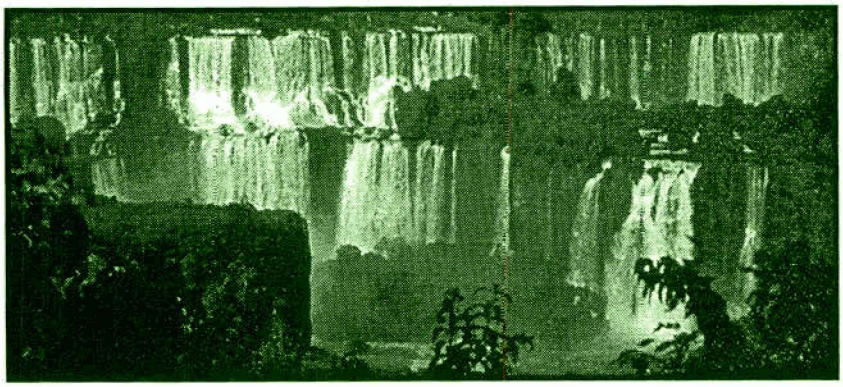
Elemento vital, a água só tem merecido a devida atenção do homem quando ele se sente ameaçado quanto a sua qualidade e quantidade. Em condições normais a água é vista como um bem infinito e invulnerável às ações antrópicas.

O Brasil tem um dos mais importantes capitais naturais conhecidos, principalmente por suas bacias hidrográficas, que são as mais extensas e densas do mundo. Predominam em todo o seu território as condições básicas de vida e o ciclo de renovação de seu potencial de água.

Desde que foi sancionada a Lei 9.433 leva a pensar que o Código de Águas foi revogado, o que não é verdade, a não ser naquilo que a Lei dispõe contrariamente. Outro ponto que tem gerado muita polêmica é a possibilidade de cobrança pelo uso da água. Esta iniciativa é uma oportunidade de explicitar as razões estratégicas da nova legislação e de esclarecer as principais dúvidas que têm chegado ao conhecimento da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Somente com o amplo conhecimento e consciência da sociedade é que uma Lei *pega*, e esta por certo vai pegar.

O homem e a água

O comportamento do homem é universal. Estudos demonstram que o homem se repete em todos os rincões e culturas do mundo em relação às pressões sobre o uso da água e do solo. Distinguem-se ni-



tidamente quatro fases, a primeira a da abundância, caracterizada por irrestrita exploração desse recurso. A quarta é caracterizada por pressões que atingem níveis críticos, exigindo ações planejadas e fundamentadas em arcabouços legais e institucionais capazes de solucionar os conflitos relativos à alocação dos recursos de água e solo, o que é impossível sem a participação efetiva da sociedade e de uma variedade de considerações de natureza política.

Essas fases no Brasil têm ocorrido simultaneamente em distintas regiões, de acordo com o estágio de desenvolvimento e as disponibilidades hídricas, principalmente se a região é úmida ou seca.

Predizer é muito difícil. O homem sempre quis saber mais sobre essa ciência. Hoje, com os recursos da informática e do sensoriamento remoto se pode prognosticar com certa precisão quando esperar um acontecimento, para permitir com antecedência a adoção das providências necessárias. Estas são as ferramentas da gestão dos recursos hídricos. Um exemplo importante é o do colapso do abastecimento de água de Fortaleza, ocorrido em 1993, que já constava dos estudos da transposição das águas do São Francisco para o semi-árido setentrional, com previsão para 1995. Por não ter recebido a devida atenção, exigiu uma obra emergencial do governo do estado. Toda obra hidráulica feita a toque de caixa traz algum tipo de problema futuro. Esta importante lição foi aprendida por aqueles que trabalham no setor.

O Código de Águas

Até 1920, à exceção das secas do Nordeste, a água no Brasil não representou problemas ou limitações. A cultura da abundância hoje prevalecente teve origem nesse período. Naquele ano as necessidades do desenvolvimento – que viu nas potencialidades hidroenergéticas de nossos mananciais um caminho seguro a ser perseguido – começaram a exigir medidas reguladoras, criando a Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas no âmbito do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Nesse estágio de desenvolvimento toda a força de nossa economia estava na agricultura.

Novas necessidades e interesses da coletividade nacional identificados nessa trajetória culminaram com a sanção do Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, que instituiu o Código de Águas, um dos instrumentos mais primorosos da legislação brasileira, que tem sido capaz de acompanhar as tendências de nosso desenvolvimento. Definia as águas em geral e sua propriedade, o que foi alterado pela Constituição de 1988, quando a água passou quase exclusivamente ao domínio da União ou dos estados. Abordou a questão do aproveitamento das águas quanto a seus múltiplos usos; assegurou o uso gratuito quanto às primeiras necessidades da vida, ao mesmo tempo em que introduzia o princípio da cobrança, ao estatuir que "o uso comum da água pode ser gratuito ou retribuído..."

Por outro lado, assegurou que em qualquer hipótese a preferência de derivação é para o abastecimento da população, sendo exigida em todos os usos a concessão administrativa, que não pode ser transferida de um uso a outro sem nova concessão. Foram atribuídos responsabilidades e critérios para ações que causem danos às águas, sua obstrução, bem como previstas condições de revogação de uso, de servidão legal de condução das águas por propriedades de terceiros, além da obrigação de serem harmonizados os interesses da agricultura com os da indústria.

O código abordou de forma clara e objetiva a questão das águas subterrâneas, com orientação quanto à localização e às condições em que é permitido suspender o seu aproveitamento, e mais uma vez salienta a proibição de poluir ou inutilizar essas águas. Definiu também com clareza as questões ligadas às águas pluviais.

Algumas décadas à frente

A França foi considerada a instituidora do princípio poluidor pagador na década de 70. Mas nosso Código de Águas já ditava que "a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros..." e que "os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores, que além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causaram e pelas multas que lhes forem impostas nos regulamentos administrativos..." As áreas saneadas também foram contempladas, cabendo destacar que é obrigação do proprietário indenizar os trabalhos feitos, pelo pagamento de uma taxa de melhoria sobre o acréscimo do valor dos terrenos saneados.

Ressalte-se que aos donos de áreas com obras de terceiros é assegurado o direito à indenização dos prejuízos que no futuro vierem a resultar da infiltração ou irrupção das águas ou da deterioração de

obras feitas, podendo inclusive exigir que se faça prévia caução para sua garantia.

A terceira e última parte do Código, do artigo 139 em diante, é dedicada às forças hidráulicas, regulamentação da indústria hidrelétrica – que dava início ao aprimoramento regulador do setor hidrelétrico como mola propulsora de nosso desenvolvimento – originária de uma sociedade predominantemente rural com tendência à *urbis* pelo processo de industrialização que se almejava e delineava.

O Código teve a preocupação de estabelecer que em todos os aproveitamentos de energia hidráulica devem ser satisfeitas exigências acauteladoras dos interesses gerais: a) da alimentação e das necessidades das populações ribeirinhas; b) da salubridade pública; c) da navegação; d) da irrigação; e) da proteção contra as inundações; f) da conservação e livre circulação do peixe; g) do escoamento e rejeição das águas, exigências essas que nem sempre foram cumpridas na sua totalidade, muitas vezes ditadas pela força e velocidade exigidas para assegurar o nosso modelo de desenvolvimento. Sem esse esforço, certamente não estaríamos no patamar em que nos encontramos. Agora chegamos bem próximo à limitação, se novos investimentos não forem feitos no setor.

Do Código se originaram decretos reguladores, principalmente ligados à hidreletricidade, merecendo menção o de nº 13 de 15 de janeiro de 1935, que organizou os registros de aproveitamento de energia hidráulica. Em 1939, por intermédio do Decreto-lei 1.699, foi criado o Conselho Nacional de Águas, cujas competências se restringiam à energia elétrica.

Cultura da abundância

Estamos ainda em tempo de resgatar e implementar nosso progresso de forma sustentável, tanto do ponto de vista social como econômica e ambientalmente. Somos ainda capazes de explorar todo o potencial hidroenergético de que ainda dispomos, além dos 95% de nossa energia elétrica que aí tem sua origem. Por essa demanda o setor elétrico foi se organizando, se estruturando, capacitando e regulamentando, enquanto os outros setores não experimentaram as mesmas exigências. Por essa razão o Código deixou a impressão negativa de que foi dirigido única e exclusivamente ao setor elétrico. A omissão coube aos setores que não se regulamentaram ou sentiram ao menos a necessidade de impor sua importância e fazer cumprir suas demandas. Em última análise, a falta de pressões típica da cultura da abundância não criava condições para a busca de aprimoramento. Só recentemente, quando começaram a aflorar conflitos que ameaçavam esses outros setores, essa busca teve início.

O Brasil optou por um conceito de desenvolvimento de recursos hídricos bem expresso em sua legislação, que pode ser sintetizado no uso sustentável da água em prol do bem-estar sócio-econômico e ambiental da sua sociedade.

O modelo de desenvolvimento industrial adotado com a conseqüente urbanização do país culminou com a criação do Ministério das Minas e Energia, que absorveu as ações até então atribuídas à Agricultura (Lei nº 3.782, de 22-7-1960).

A nova lei

Ao longo da década de 70 e mais acentuadamente na de 80, a sociedade começou a despertar para as ameaças a que estava sujeita se não mudasse de comportamento quanto ao uso de seus recursos hídricos.

Foram instituídas nesses anos várias comissões interministerais para encontrar meios de aprimorar nosso sistema de uso múltiplo dos recursos hídricos e minimizar os riscos de comprometimento de sua qualidade, principalmente no que se refere às futuras gerações, pois a vulnerabilidade desse recurso natural já começou a se fazer sentir.

O acelerado crescimento urbano do país e a melhora da qualidade de vida de um grande número de pessoas ainda marginalizadas demandam muita água e energia para atender adequadamente à população. Esse problema, diga-se de passagem, não diz respeito só ao Brasil, mas a uma série de outros países, inclusive do bloco considerado desenvolvido.

Uma característica importante desta Lei é refletir cultural, social e ambientalmente as condições de como e onde deve ser implementada. Muito cuidado deve ser tomado por ocasião de sua regulamentação para não descaracterizá-la.

Alguns cientistas costumam afirmar que existem alternativas para combustíveis utilizados como fonte de energia do lar, escolas, escritórios e fábricas, bem como para refrigeração e aquecimento; mas para a água não há substituto. É preciso melhorar a eficiência quanto a seu uso e promover sua reutilização sempre que possível.

Só em 1991 foi enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei que mantinha o *status quo* da hegemonia do setor elétrico. Isso não atendia aos anseios dos nossos parlamentares, levando-os a apresentar um substitutivo que introduzia novos instrumentos de gestão e assegurava a visão moderna de interação e integração setoriais e da sociedade em si.

Como não existe receita pronta para ser utilizada em todas as situações e condições possíveis das diferentes regiões do país, tornava-se mais complicada a geração de um instrumento moderno e simples, aplicável a toda a nossa continentalidade. O mundo está claramente entrando numa nova era de administração da água, na qual melhorias físicas e de produtividade econômica do uso desse recurso são mais do que nunca necessárias.

O Brasil optou por um conceito de desenvolvimento de recursos hídricos bem expresso em sua

legislação, que pode ser sintetizado no uso sustentável da água em prol do bem-estar sócio-econômico e ambiental da sua sociedade.

Reconhecendo-se a água como recurso escasso e vulnerável, exercer os direitos de seu uso requer normas estruturais e reguladoras. As primeiras asseguram a estabilidade e flexibilidade dos direitos que garantam ou promovam seu máximo rendimento econômico, enquanto as segundas se referem a seu uso eficiente e ordenado, à preservação de sua capacidade de produção, a seu papel ecológico e qualidade, evitando a formação de monopólios e sua especulação.

Cobrança pelo uso da água

Cada ponto da Lei 9.433/97 representa um tema a ser detalhado e discutido. Aqui nos limitamos aos pontos mais críticos, discutindo a seguir aquele que até agora tem sido, se não o mais polêmico, o que tem suscitado mais dúvidas ao cidadão ainda não suficientemente informado.

A Lei estatui que a cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos para financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos, prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados.

Estão sujeitos à cobrança todos os usos sujeitos a outorga, conforme definido no seu texto próprio. Na fixação dos valores a serem cobrados, a Lei determina levar em conta principalmente; a) o volume retirado e a variação de seu regime nas derivações, captações e extrações de água; b) o volume lançado e seu regime de variação e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente no caso de lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos.

Quem estabelece os mecanismos de cobrança e sugere seus valores é o Comitê de Bacias onde têm assento os usuários e entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Portanto, o próprio cidadão participa dessa decisão.

Aqui começa a ter importância a conscientização. Onde existe abundância de recursos hídricos, tanto quantitativa como qualitativa, não existe competição por demandas, portanto não haverá maiores problemas a resolver, como levar em conta as recomendações acima mencionadas para aplicar a cobrança.

O hidrogeólogo Aldo Rebouças, professor da Universidade de São Paulo, tem ressaltado que a ocorrência de secas ou enchentes numa região de vazio demográfico não constitui objeto de vantagens políticas e sócio-econômicas. Não passa de um fenômeno físico. Mas quando se fala em desenvolvimento sustentável – processo que deve compatibilizar, no espaço e no tempo, crescimento econômico com conservação ambiental, qualidade de vida e eqüidade social – transforma a seca ou enchente num fato social, para além de sua marca física. Exige-se portanto criatividade e identificação de meios capazes de assegurar o caráter sustentável.

É aí que surge a cobrança, não como a única ferramenta mas como uma das que podem ser postas em prática diligentemente, de modo a se conseguir uso eficiente da água.

É importante ressaltar que esta cobrança não se refere a pagar por um presente da natureza, como muitos costumam afirmar. A cobrança deve ser vista como pagamento para recuperar custos de capital e suprir fundos de forma sustentável para administração, operação e manutenção do complexo sistema de armazenar, transportar e administrar o uso da água de modo eqüitativo.

Tema em debate

Este tema tem sido amplamente debatido em várias sociedades, tendo o Banco Mundial, por intermédio de seus especialistas Larry Simpson e Klas Ringskog, lançado uma publicação que mostra experiências bem-sucedidas e aponta pontos frágeis em alguns países que adotaram o princípio da cobrança pelo uso da água e conseqüentemente institucionalizaram o mercado das águas.

A publicação intitulada *Water markets in the Americas*, editada no ano passado, analisa as experiências dos estados do Oeste americano, principalmente o Colorado, com mais de 150 anos de experiência e a Califórnia, que veio de um modelo de controle mais centralizado que agora vai-se voltando ao mercado inspirado no modelo do Colorado, além de fazer breves comparações com as experiências das Ilhas Canárias, Chile, México e Brasil. Neste último ressalta algumas experiências de estados brasileiros, como o Ceará, que já praticam a cobrança, além de breves conceitos sobre os estágios em que se encontra esse processo na Bahia e no Rio Grande do Norte.

O Brasil é hoje considerado detentor do mais adequado instrumento legal para assegurar a sustentabilidade do uso de seus recursos hídricos, que foi complementado pela Lei de Crimes Ambientais. A Lei expõe de forma clara as políticas, determinando que sejam articuladas e harmonizadas no nível federal, regional, estadual e da bacia hidrográfica. Urge que se regulamente essa Lei para que possa ser aplicada de forma eficiente e eficaz.

Resta-nos agora muito trabalho com transparência, diálogo e determinação para sua consolidação.

O tema aqui é abordado pelo ângulo mais técnico, e apesar de conter em sua grande parte conceitos jurídicos, tem o objetivo exclusivo de somente enunciá-los.

Diretor de implementação de políticas hídricas do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.