denada do solo, observa-se cada vez mais o desmatamento de margens de rios e nascentes, provocando erosões que reduzem a fluidez das águas e a renovação e oxigenação das águas da baía. O depósito de sedimentos carreados pelos rios degradados pode dificultar a navegação nos canais de acesso à baía, bem como provocar inundações em épocas de cheia. Nesse caso, o programa deixou um pouco a desejar: beneficiou apenas três unidades de conservação – o Parque Estadual da Serra da Tiririca, Niterói; a Estação Ecológica Estadual do Paraíso, Magé, e a Área de Proteção Ambiental Estadual do Mendanha, Nova Iguaçu, Nilópolis e Rio de Janeiro. Se considerarmos que grande parte das florestas a ser preservadas é de particulares, deveriam ter sido contempladas atividades diretas de apoio à fiscalização e controle das florestas de entorno. Observando mais atentamente, pode-se notar que as unidades contempladas pelo projeto são estaduais, deixando de fora o maior ecossistema preservado da baía, o manguezal de Guapimirim. Esse manguezal é uma área de proteção ambiental federal, extensão bastante representativa de mangue, ecossistema fundamental para a reposição de grande parte dos peixes, crustáceos e moluscos, assim como para a manutenção da qualidade de água da baía.

Monitorar uma baía desse porte exige técnicas mais avançadas do que uma prancheta e trabalho de campo. Essas atividades deixam de ser principais e passam a fazer parte de um contexto maior, com o suporte de um monitoramento por sensoriamento remoto, no qual as imagens de satélites aliadas a um banco de dados traçam diretrizes de planejamento para ações mais efetivas e contundentes.

O monitoramento das águas é um dos principais indicadores dos resultados do Programa. Dele se obterão os resultados, positivos ou não, da reposição das águas da baía. Como no caso do controle de indústrias, o monitoramento da qualidade de águas é um dos subprogramas que devem fazer parte da rotina de trabalho da Feema, bastando para isso um incremento nas condições operacionais dessa instituição.

Algumas das obras já foram concluídas e grande parte delas já começaram e estão em estágios adiantados. Mas a população fluminense não está informada sobre as atividades do Programa, que trabalha com dificuldade até mesmo para comunicar suas metas às comunidades locais. A sociedade civil organizada, ordenada e bem-informada se torna um elemento eficaz de fiscalização das ações governamentais. A base de todas as atividades e intervenções deveria ser a educação ambiental, cujo projeto já foi formulado e aprovado para se iniciar prontamente.

A população espera ter a baía de Guanabara despoluída em 10 anos ou pouco mais. Essa meta poderia ser cumprida com a ajuda da própria natureza, pelo vaivém das marés, mas isso demandaria certamente bem mais de 10 anos. O Programa de Despoluição é um confuso pacote de projetos muitas vezes em desarmonia e bastante descompassados.

A população deve estar contente com a existência do Programa pois, seja como for, é uma iniciativa concreta e busca objetivos que certamente são aspirações da população: a melhora substancial na qualidade de vida daqueles que necessitam da baía para sobreviver e a melhora de qualidade de vida daqueles que se utilizam a baía direta ou indiretamente no seu dia-a-dia.

Biólogo, ex-coordenador do Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA – Mata Atlântica/RJ; ex-coordenador do Subprograma de Estruturação e Implantação de Unidades de Conservação do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e membro da Equipe Técnica do Instituto Ecotema.
E-mail:
bomtempo@hotmail.com

Em busca da eficiência

BERNARDO CABRAL

PAINEL

A prática política e o uso do sistema não integrado de gerenciamento dos recursos hídricos não será solução para nosso país. A água é um recurso estratégico. Sua gestão é um dos grandes desafios da administração pública brasileira.

Até algum tempo atrás, cada vez que um povo via escassearem os recursos do local onde habitava, mudava-se para outra região, o que permitia que o ecossistema do sítio abandonado se reequilibrasse. Mesmo nas grandes aglomerações surgidas nos séculos mais recentes, a densidade demográfica ainda não gerava problemas de poluição ou degradação ambiental que preocupassem gravemente os povos, se bem que as nações culturalmente mais desenvolvidas já começassem a tomar suas precauções. Assim é que, na

França do século XVI, o reflorestamento era uma preocupação, pois a devastação das matas nativas começava a fazer rarear a caça.

Também no século XVI, nascia a primeira norma legal de gestão de recursos naturais aplicável no Brasil: as Ordenações Filipinas. É um conjunto de leis decorrentes das decisões do rei Filipe, da Espanha, quando Portugal estava sob domínio espanhol. Entre outros assuntos, aquela legislação – refletindo a escassez de água vigente na Península Ibérica – continha dispositivos específicos sobre gestão da água e previa penalidades severas para os que a degradassem, bem como definia critérios para lançamento de dejetos. Como curiosidade, vale lembrar que as sanções previam, para aquele que conspurcasse as águas públicas, até mesmo o degredo para a África. Apesar de vigorar por todo o período colonial, a legislação nunca foi cumprida entre nós.

Neste final de século XX, não é mais possível resolver com a solução migratória os problemas ambientais com que se defronta o ser humano. Salvo por certas plagas africanas, já não há mais espaços vazios e virgens a explorar pelos povos. Nosso planeta azul está ficando lotado. É preciso, pois, que as nações comecem a instituir políticas efetivas de preservação do patrimônio ambiental que possuem. E, na medida das necessidades das regiões mais carentes, sejam implantadas políticas internacionais integradas que busquem dotar tais regiões dos recursos mínimos para a vida humana.

Ora, a mãe de toda a vida na Terra é a água. Dela surgiu a vida. Dela a vida se nutre. Dela o homem retira a maior parte de sua essência – somos cerca de 60% água. Conclusão: sem água não haverá mais vida no planeta Terra.

Problemas emergentes

A Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, buscou lançar as bases de concertamentos internacionais para a preservação da biodiversidade do nosso planeta. A gestão de recursos hídricos é daqueles casos em que não temos mais como postergar ações concretas. A Eco alertou para as críticas situações de degradação do meio ambiente que já existem no mundo. Um dos aspectos mais críticos desse processo é a deterioração das águas pela ação direta ou indireta do homem. A escassez de água, em certas regiões do planeta, não permite que se postergue a adoção de medidas racionalizadoras do uso dos recursos disponíveis.

A água cobre três quartos do globo terrestre, e as águas salgadas dos mares e oceanos respondem por 97,2% de seu volume total. Dos restantes 2,8%, vale salientar, 2,15% são geleiras e calotas polares, cuja dissolução produziria catástrofes em todos os continentes, com a elevação do nível dos oceanos provocando o afogamento de largas faixas de terra e o desaparecimento de incontáveis ilhas, todas habitadas. Os restantes 0,65% são águas doces, das quais 0,31% constituem águas subterrâneas profundas, cuja exploração é ainda inacessível à atual tecnologia.

Conclusão simples a que chegamos: restam, para uso do homem, em todas as formas de que ele necessita, apenas 0,34% da água total existente, sob a forma de rios, riachos, lagos e reservatórios subterrâneos acessíveis. Mesmo essa pouca água disponível para o homem é espacialmente mal distribuída. Exemplo disso é o Brasil. Temos abundantes recursos hídricos, mas distribuídos de modo desigual em relação à nossa ocupação demográfica: a Amazônia detém a maior parte da reserva hídrica do país, para uma população de apenas 15% da total brasileira.

Água é responsabilidade de todos

O conhecimento dos dados simples que acabei de arrolar permite a qualquer pessoa tomar consciência da importância que a questão da água tem no mundo moderno. Desse modo, quando se fala em responsabilidade na gestão de recursos hídricos, fala-se de responsabilidade coletiva de estados – nacionais ou federados, de comunidades e de usuários. Não há como dissociar a responsabilidade dos poderes públicos daquela inerente aos usuários dos recursos hídricos, nem da que toca às comunidades às quais cabe zelar por sua integridade. Esse conceito está expresso no inciso VI, do artigo 1º, da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a política nacional de recursos hídricos e dá outras providências.

Assim, quando estiver falando sobre a responsabilidade do Poder Legislativo na gestão dos recursos hídricos, estarei abordando apenas um dos componentes de um dos parceiros desse processo – o poder público.

Quando se fala em responsabilidade do Poder Legislativo federal, há que distinguir dois aspectos fundamentais: o poder de legislar do Congresso, ou de cada uma de suas Casas, das Assembléias Legislativas, e o de fiscalizar. Observe-se que em muitos casos – e o que aqui tratamos é um deles – a iniciativa da proposição de lei como esta é prerrogativa do Executivo, sendo vedado ao Legislativo fazê-lo.

As sociedades deste final do século XX são organizações complexas onde as relações entre pessoas, grupos, empresas, poder público, organizações governamentais e não-governamentais etc. não se podem dar de modo informal e direto em toda e qualquer situação. O poder público, pelo seu braço

A água cobre três quartos do globo terrestre, e as águas salgadas dos mares e oceanos respondem por 97,2% de seu volume total.

legislativo, é o fórum encarregado de estabelecer os regulamentos dessas relações, em consonância com os padrões que a sociedade reivindica.

Há, contudo, que atentar para uma questão das mais relevantes. Legislar significa estabelecer ordenamentos jurídicos que se devem aplicar às relações na sociedade. Mas é freqüente que tais leis exijam regulamentações posteriores para se tornarem operacionais. Ora, se o legislador ou o poder público encarregado da iniciativa da regulamentação não o fizer, o diploma legal se torna ineficaz, por inaplicável. Essa é a situação de boa parte das leis que no Brasil dizemos que *não pegam*. Até mesmo dispositivos constitucionais permanecem nesse limbo legal por anos a fio, não obstante a existência de prazos fixados para sua regulamentação.

Em casos como o que discutimos, em que a falta de eficácia das leis ou regulamentos implica grave conseqüência social, a responsabilidade das autoridades se torna tanto maior quanto sua omissão for causa de danos à sociedade, na justa medida da sua competência para intervir no processo.

O avançado Código das Águas

A falta de regulamentação do Código de Águas de 1934 deixou um vácuo de 60 anos em sua vigência. Dos 204 artigos deste Código, 70% tratam especificamente de águas. Contudo, somente os 35% restantes, que dizem respeito ao aproveitamento energético, é que foram totalmente regulamentados. Deixou-se de fazê-lo quanto às questões referentes às multas e indenizações por danos causados aos proprietários ribeirinhos; reposição do leito e margens no estado anterior quando modificadas as margens por ocupação indevida; condições de navegação e derivação; inspeção e autorização das águas comuns e particulares. Deixou de ser regulamentado, também, o uso comum das águas, gratuito ou retribuído, e a disciplina das águas nascentes.

O Código de Águas brasileiro pode ser considerado como uma das leis de águas mais completas no mundo. Para se ter uma idéia, o princípio do *poluidor pagador*, adotado recentemente na Europa, já era previsto nos artigos 111 e 112 do Código. Infelizmente, as leis especiais ou regulamentos de que trata não foram elaborados, deixando de ter aplicabilidade aqueles princípios considerados avançados para a época.

Por outro lado, o Código ainda representa uma concepção de gestão dos recursos hídricos de forma convencional, setorizada. Tal gestão tradicional ignora a interdependência entre todos os usos. Eles são considerados dissociadamente, e os recursos hídricos, em decorrência, são desperdiçados. À medida que se intensifica a utilização da água, sobrevêm a escassez e o conflito. Nas regiões áridas, essa escassez é um dado de origem, e a consciência da escassez e da necessidade de uso coordenado ocorre mais facilmente.

O novo conceito da questão das águas

O modo tradicional de gestão pouco pode fazer para solucionar os problemas de conflito, limitações mútuas e escassez. A experiência internacional moderna indica que a gestão das águas deve ser integrada e que deve ser institucionalizado um sistema que coordene a atuação de todos os atores intervenientes. Nesse sentido, e refletindo sua sintonia com as tendências modernas, a Constituição de 1988 modifica o tratamento e a forma de elaborar normas, ao preceituar a interação e a integração no trato do meio físico natural, conforme seu art. 21, inciso XIX, que define como competência da União "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso".

Em 8 de janeiro de 1997, atendendo ao disposto na Constituição Federal, foi sancionada a Lei nº 9.433, que dotou o país de uma legislação capaz de atender à complexidade da questão das águas no mundo contemporâneo.

Baseada na experiência internacional, a Lei 9.433 reflete o atual consenso mundial de que os recursos hídricos devem ter como unidade de gestão a bacia hidrográfica. Ela é a base de um sistema integrado de gestão. Um colegiado de setores usuários da água na bacia, de agentes governamentais que atuam na bacia e de representantes das comunidades afetadas deve constituir o Comitê de Bacia Hidrográfica, que deverá dotar-se de um braço executivo denominado agência de água, conforme a Lei 9.433. O Comitê de Bacia decide sobre o uso múltiplo das águas, aprova um plano de longo prazo de desenvolvimento das utilizações setoriais, estabelece as tarifas a serem cobradas dos setores usuários e resolve os conflitos de uso que surgirem. Conselhos estaduais e um conselho nacional são os órgãos superiores do sistema nacional integrado de gestão, mas o sistema como um todo é inspirado na idéia de descentralização.

Os órgãos executivos, que atuam em paralelo aos colegiados deliberativos de bacias, efetuam a cobrança do uso da água, coletam as informações e preparam os planos de utilização para exame dos colegiados. São as agências da água, inspiradas no modelo que funciona na França há três décadas com muito sucesso. Tais agências podem atuar em uma ou mais bacias agrupadas, em função da competência que lhes for atribuída pelo Conselho Nacional ou conselhos estaduais de recursos hídricos, conforme for o caso e a solicitação de sua criação.

Senador; presidente do Conselho Federal da OAB (1981-1983); relator-geral da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988); ministro da Justiça (março a outubro de 1990); presidente da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado Federal (1997-1998).



Legislar significa estabelecer ordenamentos jurídicos que se devem aplicar às relações na sociedade. Mas é freqüente que tais leis exijam regulamentações posteriores para se tornarem operacionais.

Um conceito básico da gestão moderna dos recursos hídricos, presente na Lei, é o da cobrança pelo uso da água. Ela tem por objetivos: reconhecer o valor econômico da água; dar a todos os usuários, de toda e qualquer modalidade de uso, uma indicação de seu real valor; incentivar o uso racional da água; gerar recursos financeiros para a viabilização das intervenções necessárias à garantia de que a água continuará disponível, isto é, estudos, obras e atividades de manutenção.

A cobrança se dá sobre a captação de águas, proporcionalmente ao volume captado, e sobre os lançamentos de esgotos e resíduos, proporcionalmente ao volume lançado e de acordo com as suas características físicas, químicas e biológicas. Um preceito relevante é que os recursos cobrados na bacia só podem ser aplicados na própria bacia.

Outros preceitos importantes, constantes da Lei, são os que dizem respeito à institucionalização do plano de longo prazo de utilização dos recursos hídricos e à regulamentação da outorga de direitos de uso.

Essa Lei institui uma política baseada na noção de que a água é uma parte integrante do ecossistema, um recurso natural e um bem social e econômico. Institui, igualmente, a descentralização do sistema de gerenciamento, enfatizando a implementação das decisões sobre alocação mediante gerenciamento da demanda, mecanismos de preços e medidas reguladoras.

Desafiando a administração pública

Como se pode comprovar, a continuidade de prática política e de uso de sistema não integrado de gerenciamento dos recursos hídricos não será solução para nosso país. A água é um recurso estratégico. Assim, não é de estranhar que a sua gestão seja um dos grandes desafios da administração pública brasileira. Até hoje, cada setor usuário – geração de energia elétrica, irrigação, abastecimento humano e industrial, saneamento e outros – apropriou-se da parcela dos recursos totais de que necessitava sem se importar com as restrições que estivesse causando aos demais setores. A nova legislação requer um planejamento integrado da oferta e da demanda da água.

Nesse sentido, a Lei 9.433 ainda exige, para se tornar totalmente eficaz, a regulamentação de diversos de seus dispositivos, sempre por projetos de iniciativa do Poder Executivo. Assim é para a criação das agências de água. Assim é para a regulamentação dos conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos. Há, também, que se compatibilizarem as atribuições dos conselhos, comitês e agências integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos com as do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, sob cuja esfera de influência estão as águas, por pertencerem ao conjunto de nossos recursos naturais. Hoje, por exemplo, é o Conama que regula aspectos como a qualidade da água para seus diversos usos.

Como se vê, mesmo havendo uma lei moderna e potencialmente eficaz, nem todas as questões ligadas ao setor estão completamente equacionadas para a implantação do sistema previsto. Apesar de não ter a competência de iniciativa na questão, o Poder Legislativo pode agir como repetidor das reivindicações sociais, pressionando a Presidência da República a enviar os projetos necessários à conclusão do processo de regulamentação.

O comportamento da sociedade brasileira sobre recursos hídricos precisa de informações e esclarecimentos para amadurecer. É por essa razão que acato, sempre que me é possível, a idéia de realizar seminários que oferecem oportunidade de debater problemas emergentes, como a vigilância e o controle da qualidade da água.

Nós que dispomos do acesso ao conhecimento especializado temos o dever de levar a informação correta ao cidadão. Caso contrário, poderemos ter debates emocionais ou tomadas de decisões irracionais. Quem vai gerir o futuro dos recursos hídricos é a comunidade. A nós, políticos e administradores, cabe instrumentalizar a boa tomada de decisão.