Estratégia para os recursos hídricos

Luiz Gabriel T. de Azevedo e Alberto Ninio

A sanção presidencial da "lei de águas", como está sendo chamada a Lei 9.433, deu início a uma nova fase na história da gestão dos recursos hídricos no país.

PAINEL

Segundo o Documento de Políticas para a Gestão de Recursos Hídricos do Banco Mundial, desenvolvido com base na análise de experiências em diversos países, a existência de um marco legal para gestão da água oferece a base para ações de governo nas áreas de regulamentação e operacional e estabelece o contexto para ação de grupos não governamentais, do setor privado e dos indivíduos. Em muitos países as águas superficiais pertencem ao Estado e a outorga está sujeita a usos históricos ou a algum tipo de estrutura de direitos. Em geral, o Estado é responsável pelos recursos naturais de interesse público e pela gestão ambiental. Geralmente os governos autorizam o uso da água, mas a alocação de direitos e as prioridades de uso não são explicitamente definidas ou não existem.

Com base nestas constatações, considera-se que um arcabouço legal adequado à gestão eficiente dos recursos hídricos deve indicar claramente as prioridades e regras para realocação de direitos entre os usos de menor prioridade e os de prioridade ou de valor econômico mais alto. Regras para a incorporação das variações hidrológicas anuais ou sazonais devem ser claramente indicadas. Os direitos de uso ou outorgas devem ser claramente definidos. As bases legais para a criação de associações de usuários, comitês ou entidades similares devem ser estabelecidas.

A prevalência de preocupações sociais, de externalidades ambientais e a tendência natural para o desenvolvimento de monopólios nos serviços de água significa que sistemas normativos e regulamentos efetivos devem existir como pré-requisito para uma gestão desentralizada. Os regulamentos devem garantir o monitoramento e a aplicação das leis e das normas e padrões de uso. Entre os aspectos geralmente incluídos em tais regulamentos estão a administração do sistema de outorgas e alocações de novos direitos de uso, padrões de serviço, qualidade da água e proteção ambiental, preços a serem cobrados ou regras para o seu estabelecimento, regras para competição entre empresas de prestação de serviços de água e para a resolução de conflitos entre usuários. A necessidade de coordenação intersetorial e de coerência dos dispositivos de regulamentação sugere que os marcos legais devam ser abrangentes, flexíveis e derivados de um processo de amplo debate e da aplicação de uma boa metodologia analítica.

Neste contexto, verifica-se que a Lei 9.433 incorpora a maioria das recomendações acima apresentadas, caracterizando-se também por ter resultado de um amplo processo de debate, e pela abrangência e flexibilidade do seu texto. A regulamentação da nova Lei deve refletir o espírito arrojado que norteou a sua elaboração, principalmente em relação aos instrumentos de gestão participativa e descentralizada e da viabilidade econômico-financeira do sistema de gestão de recursos hídricos. O grau de modernidade do marco legal que norteará a gestão das águas brasileiras no início do século XXI e sua maior ou menor adequabilidade como um dos instrumentos principais para que o país possa enfrentar os enormes desafios que se apresentam para o seu desenvolvimento econômico e, principalmente, para uma maior justiça social não poderão ser avaliados por completo até que a sua regulamentação esteja efetivada. Este texto trata portanto da análise do marco legal sob a hipótese de que o seu futuro marco regulador e o sistema administrativo a ser criado não viriam a representar um retrocesso no importante movimento que emanou dos anseios da sociedade civil apresentados já em forma organizada em 1987, quando se aprovou em Salvador, Bahia, na Assembléia Geral da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), a Carta de Salvador a qual espelha a posição da ABRH sobre temas como a descentralização e participação no sistema nacional de gestão de recursos hídricos, aperfeiçoamento da legislação, sistemas de informações, dentre outros. Esta Carta constituiu um dos primeiros documentos formais sobre a necessidade de revisão do mar-

As opiniões apresentadas neste artigo são baseadas na experiência profissional dos autores e não representam, necessariamente, a posição do Banco Mundial ou a opinião do seu Conselho Diretor.

Engenheiro de recursos hídricos, Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social Sustentável, Região da América Latina e do Caribe, Banco Mundial, SCN Quadra 02 – Lote A, Ed. Corporate Financial Center, Conj. 303/304, Brasília, DF, 70712-900, Brasil; lazevedo@worldbank.org.

Advogado, Departamento Legal, Divisão para América Latina e Caribe, The World Bank, 1818 H Street N.W., Washington, D.C., 20433, USA; aninio@worldbank.org.

co legal para gestão de recursos hídricos no Brasil, que culmina com a proposta de lei 2.249/1991 e com a aprovação da Lei 9.433/1997.

Com a nova lei, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, torna-se uma objetivo a ser perseguido e no seu texto encontram-se os fundamentos para o desenvolvimento de um sistema de gestão sustentável (também na acepção econômico-financeira) e compartilhado através, principalmente, da outorga e da cobrança pelo uso da água. Estes dois instrumentos constituem a linha mestra do novo marco legal. Sua relevância fica mais evidente quando se leva em conta que tais instrumentos estão presentes nas novas leis de água aprovadas em outros países da América Latina, como o México, Chile, Peru, assim com em outras partes do mundo.

A Lei incorpora alguns procedimentos a serem permanentemente observados na gestão dos recursos hídricos que devem ser mencionados. Ao se fixar como diretrizes a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, com a gestão do uso do solo e, mais especificamente, a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras, sinalizou-se que a gestão de recursos hídricos somente será bem-sucedida quando consideradas as inter-relações existentes entre a água e os demais recursos naturais.

A possibilidade de o governo federal delegar a gestão de recursos hídricos em bacias federais representa importante avanço, principalmente porque permitirá ao governo concentrar os seus esforços na gestão de bacias estratégicas e de maior relevância regional ou nacional. Este modelo é seguido por exemplo no Estados Unidos, onde existem acordos (*compacts*) entre estados para a gestão de recursos hídricos em importantes bacias federais como por exemplo as do Rio Colorado e do Rio Grande, entre outros. Nestes exemplos os problemas e conflitos são resolvidos entre os estados muitas vezes com o auxílio de um mediador neutro aceito por todos (*River Master*) e sem a interferência do governo federal.

Incentivos econômicos

Com relação aos incentivos econômicos para gestão e uso eficiente dos recursos hídricos a Lei está aquém das expectativas de alguns setores. A concessão de outorgas por períodos mais longos que 35 anos ou até mesmo a concessão de direitos de propriedade para algumas classes de usos proporcionaria maior incentivo para realização de investimentos pelo setor privado, principalmente em projetos de grande porte que exijam maior prazo para amortização do capital aportado à sua implantação. Além disso, estamos convencidos que a possibilidade de transferência de direitos entre usuários através de operações de compra ou arrendamento da outorga constitui importante instrumento para a utilização da água com a maior eficiência possível, proporcionando também incentivos para sua realocação na direção dos usos de maior valor econômico. Por outro lado, deve ser reconhecido que a Lei não impede a adoção de procedimentos que se assemelhem aos discutidos acima, apresentado portanto a vantagem de não ser extremamente restritiva neste aspecto.

Importância da regulamentação

A entrada em vigor da Lei 9.433 reacendeu as aspirações daqueles que, há muito tempo, dedicam-se à questão dos recursos hídricos. Criou-se a expectativa de se promover, em curto espaço de tempo, as soluções para os graves casos de distorções econômicas, disfunções e injustiças observados no uso e no aproveitamento dos recursos hídricos do país.

Embora a existência desta Lei constitua condição necessária à solução de graves problemas e conflitos que afetam a gestão das águas no Brasil, esta não constitui condição única para a resolução imediata de tais mazelas. A regulamentação de aspectos fundamentais da Lei, dentre eles a outorga e a cobrança, são etapas essenciais para a sua efetiva utilização. Ademais, o regulamento a ser aprovado poderá ou não complementar o marco legal com os dispositivos necessários a sua efetivação como instrumento de política. Apresenta-se assim um novo e enorme desafio aos encarregados da regulamentação da Lei 9.433, aos quais cabe a responsabilidade de garantir que não ocorram retrocessos no processo de consolidação de um moderno arcabouço legal para a gestão de água no Brasil.

Deve-se prever entretanto que a implementação efetiva da política e a estruturação do Sistema de Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos exigirá prazos compatíveis com a complexidade da questão. Assim sendo, a implementação de soluções perenes e eficazes para a maior parte dos problemas existentes estará subordinada, mesmo que parcialmente, a estes prazos. Neste contexto, seria otimista esperar que tais resultados e soluções já estivessem em prática e este otimismo excessivo foi um pecado cometido apenas pelos mais ansiosos. É bem verdade que críticas têm ocorrido em relação à nova Lei. Tais críticas devem ser avaliadas entretanto como inerentes, na sua grande maioria, de agendas setoriais ou do corporativismo administrativo. À sociedade cabe a paciência de esperar que os resultados não estejam consolidados antes do próximo século e a ter a clareza que quaisquer desvios não serão causados pela adoção de uma Lei deficiente e sim por aqueles que a interpretarão e que estarão encarregados de colocar em prática os seus princípios e instrumentos.

A regulamentação da nova Lei deve refletir o espírito arrojado que norteou a sua elaboração, principalmente em relação aos instrumentos de gestão participativa e descentralizada e da viabilidade econômico-financeira do sistema de gestão de recursos hídricos.