AÇÃO DA ÁGUA: O DESAFIO PARA O PRÓXIMO MILÊNIO

GOVERNO FEDERAL
Trabalhando em todo o Brasil

Água

o desafio para o próximo milênio

Água: Desafio para o Próximo Milênio

Transcrição do conteúdo das preleções do "Seminário para discussão dos anteprojetos de lei sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH)", realizado em Brasília, em 27 de julho de 1999, no auditório Petrônio Portela, do Senado Federal.

Evento promovido pela Presidência da República e pelo Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos.

© 2001 Ministério do Meio Ambiente
Permitida a reprodução, desde que citada a fonte.

O copidesque desta edição foi realizado sob a supervisão do Comitê Organizador Nacional do IV Diálogo Interamericano de Gerenciamento de Águas.
Presidente do Comitê: Raymundo José Santos Garrido
Secretário Executivo do Comitê: João Henrique Mesiano Praciano

Elaboração e sistematização da informação:
Eduardo Gondim Caló, do Programa SRH/MMA/UNESCO

Copidesque e revisão:
Virgílio Vasconcelos Vilela

Capa e diagramação:
Duetto Propaganda e Marketing
(61) 447-4477 - duetto@wbr.com.br

Ministério do Meio Ambiente - MMA
Secretaria de Recursos Hídricos
SGAN Quadra 601, Lote 01, Edifício CODEVASF, 4° andar, Gabinete do Secretário
70830-901 Brasília/DF
Telefones: (61) 317-1291 / 317-1292 / 224-1004

Programação

O seminário foi realizado segundo a programação abaixo:

09:30 - 10:00 Abertura pelo Exmo. Senhor Presidente da República FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

10:00 - 12:30 Apresentação dos anteprojetos de lei pelo Exmo. Ministro de Estado do Meio Ambiente José Sarney Filho, com a participação de:
- José Carlos de Carvalho (Secretário Executivo, MMA)
- Raymundo José Santos Garrido (Secretário de Recursos Hídricos, MMA)
- Jerson Kelman (MMA)
- Gilberto Canali (Presidente da ABRH)
- Antonio Eduardo Lanna (Consultor)
- Flávio Terra Barth (Consultor)
- Tilden Santiago (Secretário do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais).

12:30 - 14:30 Almoço

14:30 - 16:30 Discussão plenária dos anteprojetos de lei, sob a coordenação de José Carlos Carvalho e com a participação de:
- Raymundo José Santos Garrido
- Carlos Alberto Leite Coutinho
- Maurício Vieira Bracks
- Jerson Kelman
- Flávio Terra Barth
- Fábio Feldman
- Ronaldo Seroa da Motta
- Humberto José Tavares Rabelo Albuquerque
- Antônio Carlos Mendes Thame
- Paulo Affonso Leme Machado
- Ivonaldo Elias de Lima
- Paulo Afonso Romano
- Marco Antonio Fernandez
- Rui Junqueira
- Antonio da Costa Miranda Neto
- Francisco Lopes Viana
- Henrique Brandão Cavalcanti
- Jander Duarte Campos
- Oswaldo Baumgarten
- Sérgio Margulis
- Pedro Antonio Molinas
- Francisco José Lobato da Costa
- Maria de Lourdes Pereira

16:30 - 17:00 Intervalo

17:00 - 17:30 Comentários finais aos anteprojetos de lei:
- José Carlos Carvalho
- Raymundo José Santos Garrido
- Jerson Kelman
- Maurício Vieira Bracks

Visões do seminário em setembro de 2001

Jerson Kelman

Diretor-Presidente da ANA

Em março de 1999, recebi um recado do Governador Tasso Jereissati informando que teríamos, ele e eu, uma audiência com o Presidente Fernando Henrique Cardoso. Na audiência, conversamos como se fôssemos colegas de profissão. Literalmente, porque tanto o Governador quanto o Presidente revelaram conhecimentos sobre o tema recursos hídricos que normalmente apenas os profissionais têm.

A conversa durou cinqüenta minutos. Falei sobre os principais problemas de recursos hídricos no Brasil e me detive na explicação de qual deveria ser o papel de uma futura agência reguladora do uso dos rios e lagos, que veio a se materializar na ANA. A idéia original de uma agência de águas foi do saudoso Flávio Terra Barth, que expôs uma visão estratégica do setor em diversas discussões, com a participação de Gabriel Azevedo, Manoel Rego, Bruno Pagnoccheschi, Oscar de Moraes Cordeiro Netto e Francisco José Lobato.

O Presidente incumbiu o Ministro José Sarney Filho de promover a criação da ANA. O Ministro, por sua vez, convidou-me para ajudá-lo nessa empreitada, na condição de seu assessor especial. Tive a felicidade de fazer parte de uma notável equipe de servidores públicos, sob a coordenação de Carlos Coutinho, então funcionário da Casa Civil. Registro com prazer as instigantes discussões, com a participação, entre outros, de Silvano Gianni, Pauliran Resende, Maurício Bracks, Hélio Brasileiro, Maria Celeste Guimarães, Wilson Calvo, Ana Maria Pacheco Lopes de Almeida, Gilmar Mendes, Raymundo Garrido, Afonso Henriques e Júlio Tadeu Kettelhut. Esses esforços iniciais resultaram num anteprojeto de lei, que faz parte desta publicação.

O anteprojeto foi tema central da discussão do seminário "Água, Desafio para o Próximo Milênio", realizado no Palácio do Planalto, com a presença, na abertura, do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Vice-Presidente Marco Maciel, do Ministro José Sarney Filho e de nove Ministros de Estado.Participaram mais de duzentos técnicos, os quais deram valiosas contribuições.

Ao abrir o seminário, o Presidente afirmou que a questão do gerenciamento dos recursos hídricos – medida imprescindível para assegurar a utilização sus-

tentável de nossos rios e lagos – constituía uma das metas do seu governo e que precisava deixar de ser apenas uma boa idéia e se tornar realidade.

Passados dois anos, já é possível afirmar que o evento foi histórico: ali foram lançadas as sementes para a efetiva institucionalização do gerenciamento dos recursos hídricos do país. Ao reler as exposições e intervenções, é possível identificar as principais linhas de atuação da ANA, hoje.

Encaminhado o projeto de lei ao Congresso, notáveis parlamentares se interessaram pelo tema e se dedicaram ao aperfeiçoamento do projeto, com destaque para os senadores Bernardo Cabral, Sérgio Machado, Gilvan Borges, José Roberto Arruda e Juvêncio da Fonseca e os deputados Eliseu Resende, Luciano Pizzatto, Fernando Gabeira e José Machado.

O projeto foi aprovado pelo Congresso em 20 de junho de 2000 e sancionado pelo Vice-Presidente Marco Maciel, no exercício da Presidência, em 17 de julho de 2000, cerca de um ano após a realização do seminário.

Foram necessários vários anos para que a legislação referente a recursos hídricos atingisse o atual patamar. O Código das Águas ficou pronto em 1907, mas só foi aprovado em 1934. A Lei das Águas começou a ser discutida em 1978 e somente foi aprovada em 1997.

Com esses antecedentes, podemos nos considerar vitoriosos ao constatar que todo o processo que resultou na criação da ANA, incluindo formulação do anteprojeto de lei, sua votação e aprovação pelo Congresso, realizou-se em pouco mais de um ano. Não obstante este tempo reduzido, foi possível estabelecer uma discussão bastante abrangente – até mesmo pela internet – com representantes de setores interessados e com parlamentares, o que favoreceu a estruturação e o início das atividades da agência.

Em seu primeiro ano de funcionamento, a ANA elegeu como prioridade exatamente dois temas apontados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso: a seca no Nordeste e a poluição dos rios.

Instalada por decreto de 19 de dezembro de 2000, a ANA começou a funcionar efetivamente em janeiro de 2001, mas já em março, no Dia Mundial da Água, lançou o programa de despoluição de bacias hidrográficas. Trata-se de iniciativa inovadora, que busca promover o tratamento de esgotos, melhorando a qualidade da água.

Inicialmente, a primazia foi atribuída aos locais onde a situação é mais dramática. O programa incentiva o estabelecimento de um pacto entre governos e poluidores para implantação do princípio poluidor-pagador. No contexto desse pacto, as empresas e as cidades

decidem se preferem tratar dos esgotos por elas produzidos, evitando assim o pagamento pelo uso do rio para diluição da carga poluidora, ou se preferem contribuir para um fundo financeiro de despoluição da correspondente bacia hidrográfica. Não interessa saber como é e quem vai prestar o serviço. O importante é que o serviço seja de fato prestado e não fique apenas em promessas. Por isso, o programa objetiva resultados, com a liberação de recursos somente depois da comprovação do esgoto tratado. Ao longo deste ano, vários contratos foram assinados e a expectativa é de implementar novas parcerias.

Logo em seguida, foi concebido o programa Convivência com a Seca, a partir da continuidade de iniciativas como o Programa Cisternas Rurais, da SRH, acrescidos de projetos inovadores na oferta de água no semi-árido, que obedecem a dois princípios. Primeiro, de que o desequilíbrio entre oferta e demanda de água bruta (natural) no semi-árido não será corrigido, como tradicionalmente tem sido feito, apenas através de novas obras para aumentar a oferta. É preciso também diminuir a demanda. Por exemplo, fazendo com que lavouras de uso intensivo de água sejam convertidas em lavouras que necessitem menos água e que, ao mesmo tempo, gerem mais renda e empregos. É o que a ANA está fazendo no Vale do Jaguaribe, em colaboração com o governo do estado do Ceará. Segundo, que as novas obras tenham sustentabilidade hídrica e operacional: só se deve construir uma nova obra se ela de fato incrementar a disponibilidade hídrica e se houver uma instituição responsável pela sua operação e manutenção, com real competência técnica e econômica para assumir essas incumbências.

Sabemos que a nossa missão é longa e difícil. Temos a determinação, a dedicação e a convicção para cumpri-la. A escala de tempo em que mediremos os avanços deve ser graduada em décadas e não em meses.

vai ser proposto – e que passará pelo crivo do Congresso – não deixe de abranger todas as regiões, com suas especificidades, com suas características e seus problemas inerentes à diversidade da fisiografia e da sócioeconomia ali presentes.

Por fim, um comentário sobre nossa Secretaria, que aqui conta com a honrosa presença do Dr. Paulo Romano, seu primeiro titular, com quem tive a honra de trabalhar e muito aprender na tarefa de conduzir os trabalhos do setor, buscando ouvir a opinião e as sugestões de todos aqueles que têm a sua contribuição a dar. A Secretaria, nascida a primeiro de janeiro de 1995, foi sucedânea da antiga Secretaria de Irrigação, tendo exercitado a função do aproveitamento hidroagrícola durante todo o quatriênio que se encerrou. No início deste ano, a Secretaria deixou de se ocupar do aproveitamento hidroagrícola, pois, por ato de Sua Excelência, o Senhor Presidente da República, o Ministério do Meio Ambiente e, em particular, a Secretaria de Recursos Hídricos, deveria se ocupar dos usos múltiplos da água. Nesse sentido, a SRH agora se encaminha para uma estrutura voltada para a formulação das políticas, em apoio à tarefa do Senhor Ministro Sarney Filho. Ao transferir para a ANA uma série de atribuições, a SRH passará a se ocupar, em maior profundidade, das linhas de política do setor. Há pouco, falava no intervalo com o Dr. Fábio Feldman, que foi, no início, o relator na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 2.249. Ele me dizia, com o senso de oportunidade que lhe é peculiar, que os ganhos hauridos durante o processo de discussão, de aprovação e de sancionamento da 9.433 não podem, sob hipótese alguma, ser perdidos no momento em que nós partimos para o detalhamento dessa lei, em paralelo com a criação da Agência Nacional de Águas. Isso é oportuno, Dr. Fábio Feldman, para que eu lhe afirme que, no contexto de nossos trabalhos, estaremos vigilantes, Kelman, eu e toda a comunidade técnica do setor, para que só tenhamos a contabilizar ao final dos trabalhos os ganhos, jamais retrocedendo, um passo que seja, sobre qualquer daqueles aspectos considerados importantes na política nacional de recursos hídricos.

Eram essas as considerações que eu deveria apresentar, Senhor Ministro Sarney Filho, procurando aclarar o papel futuro das duas entidades: uma que aqui começa a ser concebida, a ANA, e outra que passa a ser redesenhada em sua estrutura institucional, que é a SRH. Obrigado.

Comentários aos anteprojetos de lei

Jerson Kelman

Assessor Especial do Ministro do Meio Ambiente

Excelentíssimo Senhor Ministro José Sarney Filho e demais componentes da Mesa, senhores meus colegas, senhoras, meus senhores, meus colegas da ABRH.

Eu queria, antes de iniciar a apresentação da lei, queria repetir um pouco a mensagem que o Ministro deu há pouco sobre o princípio geral das duas leis. O que o governo federal pretende é operacionalizar o sistema de gestão dos recursos hídricos de uma forma descentralizada, ou seja, tudo o que puder ser resolvido a nível local deve ser resolvido a nível local, devendo o governo federal atuar de forma subsidiária. Esse é o princípio geral que norteou nosso trabalho. E a maneira que eu gostaria de discutir esses dois projetos de lei com os senhores, naturalmente, não seria lendo os dois projetos de lei, o que seria tanto enfadonho quanto improdutivo. A melhor maneira é descrever o que pretendemos, quais são os tópicos que pretendemos; e para isso, no kit que foi distribuído, existem três páginas, e eu vou – para facilidade dos presentes – eu vou pedir à senhora que projete aqui essas transparências. Então, como eu dizia, nós vamos seguir pelos conceitos. A idéia é de que é mais fácil discutir os conceitos, quer dizer, se nós tivermos concordância ou discordância nos conteúdos, fica mais fácil para discutir o que diz respeito à forma. Num plenário desta dimensão, é complicado ficarmos discutindo o detalhe da redação. Da discussão já travada a nível, digamos, nas últimas semanas – porque esses dois anteprojetos de lei estão sendo debatidos via correio eletrônico – já se percebe que muitas das intenções não correspondem exatamente ao entendimento quando a pessoa lê; isso estamos convencidos que vai exigir trabalho de depuração de forma. Mas eu acho que nesta sessão, insisto, a idéia é ver quais são os conceitos.

Bem, então vamos começar pelo que eu chamei de Anteprojeto de Lei Complementar à Lei das Águas. Seria o projeto que pretende detalhar o sistema de gerenciamento.

No capítulo primeiro, há apenas uma relação de quais são os temas tratados, quer dizer, a lei trata, o anteprojeto de lei trata, da outorga, cobrança, racionamento e das agências de bacia e qual

o processo de descentralização. Ou seja, apenas um anúncio.

O capítulo dois trata da classificação das bacias hidrográficas, define o que seria bacia hidrográfica nacional. Esse capítulo tem só um artigo, define como bacia hidrográfica nacional aquela que tem como rio principal rios de domínio da União. Portanto, uma bacia, segundo essa definição, uma bacia hidrográfica de direitos de uso de água que fosse mais simplificada, parecida com o que existe em países que não são federativos. Mas essa tentativa não progrediu, por razões jurídicas, e ficou apenas esse artigo, que tem efeito de definição e de dados. Ele não altera, e daí porque abaixo está em negrito, não altera o que é fundamental. O poder outorgante continua sendo em rígido domínio da União, do governo federal e governos estaduais. Quer dizer, nas discussões que ocorreram pela internet, apenas o enunciado dessa definição causou muita estranheza e muita inquietude, como se tivesse sido alterado quem é o poder outorgante. Mas eu estou insistindo aqui que não há alteração em quem é o poder outorgante. Para entendermos porque que essa questão suscitou e porque houve a preocupação a ser defendida, eu vou usar um exemplo. A bacia do Paraíba do Sul cobre três estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. E para nós entendermos a questão da dominialidade, veja o seguinte: há rios que, por exemplo, nascem em Minas e cruzam a fronteira. Apesar de serem rios afluentes do Paraíba do Sul, são rios de domínio federal. Tem outros rios afluentes ao Paraíba do Sul que nascem e morrem no mesmo estado, ou seja, têm foz no mesmo estado, são rios de domínio estadual. Isso cria uma certa confusão. O problema todo tem origem em que o mesmo metro cúbico que flui por um estado vai fluir por outro estado. E essa é a essência da questão do sistema nacional. Quer dizer, apesar de os estados serem poderes outorgantes em rios que nascem e que têm foz em seu território, há de se reconhecer de que as ações tomadas com a outorga dos estados afetam a capacidade de utilizar a água de usuários que se localizam em outros estados. Esse é o enunciado do problema. Nesses dois projetos de lei, a filosofia que adotamos é a seguinte: tudo que se passa dentro de uma bacia de um rio e seus afluentes que nasce e tem foz no mesmo estado é questão a ser decidida pelo governo estadual. Todos vão concordar que há restrições de fronteira, quer dizer, na hora que um rio pegue um afluente qualquer do Paraíba do Sul que tenha nascente e foz dentro do estado; por exemplo, o Paquequer. Enfim, é um rio do Estado do Rio, nasce e tem foz no Estado do Rio. Tudo que se passa dentro dessa bacia do rio Paquequer é atribuição do governo do estado do Rio, com a limitação de que, quando o rio Paquequer encontrar o seu rio principal, que é o Paraíba do Sul, há limites com relação à vazão mínima e concentração máxima de poluentes, e esses limites têm que ser pactuados entre os governos. É o que dizia a Lei n° 9.433 no seu artigo quarto, que exigia que se fizesse articulação entre governos para gestão de recursos hídricos. Aqui nós vamos detalhar um pouco.

O capítulo três novamente trata de um assunto da Lei n° 9.433, dando alguns detalhes que é a questão da outorga. Já na Lei n° 9.433, dizia-se que independem da outorga os usos insignificantes. Nesse anteprojeto de lei, apenas acrescenta-se que quem define o que são os usos insignificantes são os poderes outorgantes, com base nas propostas dos comitês das bacias, caso existam. O segundo também esclarece que o direito de outorga implica em competência para a cobrança pelo uso de recursos hídricos. É uma coisa um pouco óbvia, mas não estava explicitada, quer dizer, quem cobra é quem outorga. O que não quer dizer – e nós vamos ver para a frente – que o recurso arrecadado vá para um tesouro central, vá para o cofre central, o que sempre foi uma batalha de toda a comunidade técnica. Apenas do ponto de vista, digamos, jurídico, a cobrança pelo uso da água é estabelecida, a competência para cobrar tem poder outorgante, seja governo federal ou seja governo estadual. Na seqüência, nós vamos ver como é que nós imaginamos uma sistemática que permite atender a uma aspiração da comunidade técnica e de todos que trabalham na área de que os recursos na realidade fiquem para ser utilizados na bacia hidrográfica. Esse foi o princípio básico respeitado, e eu na seqüência vou explicar de que maneira. Esclarece também que a outorga é um ato administrativo de autorização que estabelece as vazões sazonais de captação, de consumo e de diluição que serão atribuídas a cada outorgado. Portanto, digamos, a outorga vem em três categorias: captação, visão de captação, quer dizer, a capacidade da bomba no rio; consumo, ou seja, a água não foi devolvida ao rio; e vazão de diluição, que é a vazão descartada no rio. A vazão de diluição será calculada pelo quociente entre o fluxo de lançamento de poluentes e a concentração máxima no rio. Essa concepção atende novamente à Lei n° 9.433, que exigia que o controle da quantidade e da qualidade de água fosse feito conjuntamente, aqui nós estamos detalhando de que maneira. Eu vou pedir depois... na seqüência o professor Eduardo Lanna vai aprofundar um pouco nesse tema, de que maneira vai se ver a vazão de diluição no rio: qual é o conceito de que, quando alguém

lança uma carga poluente, ele se apropria de uma certa quantidade de água que está no rio para diluir aquela carga poluente, e essa quantidade de água fica indisponível para outros utilizarem. Essa quantidade de água que é utilizada no rio para diluição do poluente depende, no fundo, de qual é a concentração admissível no rio. O que nós vemos, na nossa realidade brasileira, é que os rios perto dos grandes centros urbanos, eles têm concentrações de poluentes muitíssimo acima do que seria permitido pelo seu respectivo enquadramento. Então, o que esse anteprojeto de lei procura equacionar é o mecanismo de recuperação da qualidade ambiental, de tal maneira que essa concentração de poluentes no rio seja algo que evolua das concentrações altíssimas que se verificam hoje para uma concentração-meta admissível, correspondente ao enquadramento da água, enfim, especificado numa resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA.

Há também uma definição do conceito de outorga preventiva para permitir que os empreendedores possam fazer estudos para a implementação de indústrias ou de distritos de irrigação, seja qualquer outro aproveitamento hidrelétrico, de forma tal que possam fazer o estudo com a garantia prévia de que, se o estudo se revelar viável economicamente, obtiver licenciamento ambiental correspondente, aquela vazão ou outorga lhe estará garantida, para que ninguém faça, enfim, investimentos e estudos de uma forma que se desperdice o esforço. Há também uma noção clara de que a outorga de direito de uso é um direito relativo, é um direito não absoluto, é um direito que está sujeito à suspensão por efeito de falta de cooperação hidrológica, ou seja, em anos secos eventualmente não se consegue atender todos os outorgados. Sempre haverá o risco de que "São Pedro" não mande água suficiente para atender a todos os outorgados. Há um risco no sistema: no caso do setor elétrico brasileiro, tradicionalmente adotou-se o risco de 5% anual de racionamento de energia elétrica. Também na água haverá algo parecido, que é o risco embutido, o que significa que o direito de usar a água não é absoluto, e quem no ano de seca tiver que ser racionado não poderá ir à Justiça e demandar do poder outorgante indenizações ou algo do gênero. Há um esforço de racionalizar a alocação da água, de tal forma que, mesmo que a pessoa ou uma empresa tenha a outorga de direitos do uso de água, há circunstâncias em que não precisa usar a água por algum tempo; em vez de ficar essa água sendo desperdiçada, há mecanismos de fazer com que ele devolva o direito de uso ao poder outorgante temporariamente, de forma que haja uma melhora na alocação. De igual maneira, há mecanismos de transferência do direito de outorga, sempre que isso não afetar os direitos de terceiros. Há a clara determinação a respeito das outorgas existentes, que quer dizer o seguinte: os planos de bacia hidrográfica devem considerar as outorgas existentes, senão nós teríamos uma situação caótica em que os investimentos feitos no passado, todas as decisões passadas estariam comprometidas, a não ser em casos especiais em que, aí sim, o plano da bacia hidrográfica pode definir ou recomendar alguma alteração de outorgas passadas. Mas, como regra geral, não a respeito das outorgas passadas. Há algumas sugestões sobre qual é o tamanho, qual é a dimensão de água disponível para ser outorgável, quer dizer, qual é a vazão outorgável que tenha a ver com o estudo hidrológico, isto é, a idéia do quanto vai ser outorgável não pode ser vinculada a um ano médio nem a um ano cheio. Tem que ser um ano de pouca água, mas também não talvez o pior da história. Então, há critérios técnicos com relação a isso.

Finalmente, no que diz respeito à outorga, resolve uma questão em que havia uma certa pendência com o setor elétrico, que era com relação à outorga de aproveitamento hidrelétrico. A outorga de potencial hidráulico, diz a lei, é atribuição da Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL. E nós, nessas discussões prévias, percebemos claramente que, além da outorga da ANEEL, quem for construir uma usina hidrelétrica deve querer que lhe seja assegurado o direito de usar a água por aquele que vai fazer a gestão de uso da água na bacia. Porque senão esse direito pode... enfim, é uma garantia a mais. Isso do ponto de vista administrativo, para não complicar a vida do empreendedor. O conceito é de que ele bate na porta da ANEEL, a ANEEL lhe cita uma concessão de potencial hidráulico, mas, antes de fazer isso, a ANEEL consulta a ANA, enfim, se for efetivamente criada sob a disponibilidade de água. E a ANA, antes da licitação do potencial hidráulico, declara se tem água ou não tem água para ser utilizada naquele aproveitamento hidrelétrico. Porque que isso é relevante? Porque isso significa que limita a capacidade de outorga, de poder dar outorgas futuras a montante do aproveitamento, quer dizer, se você der uma outorga para que se instale uma usina hidrelétrica, isso significa que você vai ter todo um cuidado, na área de contribuição desse local onde vai ser o barramento, de dar, por exemplo, outras outorgas que iriam secar o rio. Então, você tem que ter uma preocupação com essa gestão da água. E portanto, voltando, o que dizia é que, antes da ANEEL fazer a concessão do aproveitamento hidráulico, antes de fazer licitação, ela in-

daga se tem água suficiente do órgão gestor de recursos hídricos e, uma vez dado sinal verde, a ANEEL faz a licitação, e quem ganhar a licitação recebe a concessão, levando automaticamente a outorga da ANA. Isso já foi acertado dentro do governo, isso é transparente para o empreendedor.

Com relação à cobrança, eu, apenas nesse primeiro item, recordo o que é quase que axiomático entre nós que trabalhamos no setor de recursos hídricos, isto é, a principal motivação, o principal objetivo de se cobrar, é para induzir o uso racional de recursos hídricos e para dar suporte. Além disso, pretende-se dar suporte ao sistema de gerenciamento. Isso quer dizer que é equivocada, não há a intenção do governo de proceder à cobrança generalizadamente do país inteiro, seria um equívoco, porque os conflitos, a disputa pelo uso da água não se estabelece no país como um todo de forma uniforme. O que faz sentido é estabelecer mecanismos de alocação da água onde a água já está disputada. O que eu estou dizendo, de outra maneira: não faz sentido criar um aparato administrativo quando o custo da criação desse aparato administrativo é superior ao benefício de gerenciamento, ou seja, só vai fazer um aparato administrativo quando você tiver uma relação custo-benefício favorável. Aqui diz que os preços unitários de água bruta poderão variar para a vazão de captação de consumo, de diluição, sazonalmente. Poderão variar com o corpo hídrico, com o setor usuário e com a vazão outorgada. E para cálculo do preço unitário, deve-se considerar os custos administrativos do gerenciamento do sistema e os custos dos estudos e programas, projetos e obras que estão previstos no plano de bacias hidrográficas. A idéia, como todos percebem, é de que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia hidrográfica volte para a bacia hidrográfica, para sustentar o sistema de gestão, os investimentos e os custos operacionais de interesse coletivo. Também tem um item e um artigo que reconhece que alguns usuários trazem benefício. Quer dizer que, quando o lançamento de efluentes apresente qualidade superior da água captada, de igual maneira, quando a operação de reservatório resultar em melhoria do regime fluvial, esses usos que trazem benefícios a terceiros poderão ser objeto de redução de cobrança.

Esse projeto de lei também traz uma novidade em relação à 9.433, que é a introdução do conceito de racionamento. O racionamento, como fiz referência anteriormente, tem origem quando não há água, nos anos de seca, nos anos excepcionais, o que depende de uma decisão. Ou seja, qual é a probabilidade de ter racionamento é uma decisão, o que pode estar contido no próprio plano da

bacia em que você não tem suficiente água para atender a todos os usos outorgados, inclusive, ressalte-se, para a diluição de efluentes líquidos. Ou seja, o que quer dizer isso na prática? No caso de qualidade de água, quando aquela concentração do limite pactuada no rio não for atendida, porque você tem pouca água para diluir aquela carga poluente, então você tem uma situação também de racionamento. O conceito é de que o regime de racionamento afeta a bacia hidrográfica independente da dominialidade, quer dizer, não é razoável que se estabeleça um regime de racionamento apenas no curso principal, quer dizer, um regime de racionamento traduz um desbalanço entre disponibilidade de água e demanda por água. Portanto, afeta a todos que estão utilizando essa água na bacia hidrográfica. O regime de racionamento será declarado – algo de exceção ao que estou frisando – será declarado pelo Poder Executivo em articulação com os governos estaduais. As ações de fiscalização – porque um regime de racionamento tem ações de fiscalização – serão executadas articuladamente pelo governo federal e pelos governos estaduais, e os critérios de racionamento serão estabelecidos pelos respectivos comitês de bacia hidrográfica, sempre que existirem. Quando não existir comitê de bacia hidrográfica ou não tiverem chegado a um acordo sobre qual é o critério do racionamento, o anteprojeto de lei sugere que esse critério de racionamento seja baseado em dois conceitos: primeiro, que permita a compensação financeira aos usuários racionados mediante cobrança maior dos usuários não racionados. Em outras palavras, a idéia é de que nós estamos aqui falando de racionamento para uso da água na produção, porque o uso da água para consumo humano já a Lei n° 9.433 colocou como prioritário.

Então, a água que é utilizada para a produção. O anteprojeto sugere dois conceitos: se o comitê da bacia não tiver chegado a um acordo, é a compensação; que se permita, que se faça a compensação financeira daqueles que serão racionados. O sujeito está plantando feijão, por exemplo, que tem pouco valor agregado do ponto de vista econômico. Você pode simplesmente chegar para ele e dizer: "Pare de plantar feijão." Caso concreto: recentemente, em Campina Grande, houve o racionamento porque o açude que serve a Campina Grande deplecionou muito o açude Boqueiral. Essa mesma água está sendo usada para a irrigação. Era evidente que a ação preventiva – e acabou sendo feita – era cessar o uso da água que era abundante para a irrigação, naquele momento, para garantir o uso da água para o abastecimento de Campina Grande. É claro que isso não pode ser feito simplesmente dizen-

do: "Pare a irrigação!". É preciso compensar aqueles que vão ter um prejuízo. É preciso criar um mecanismo de compensação financeira aos usuários racionados, e isso de que maneira? Mediante cobrança maior daqueles que não querem ser racionados porque perderiam muito. E, entre os que não serão racionados, a priorização de suprimento pela ordem do custo unitário de racionamento declarado pelo outorgado, do maior para o menor. Este é um conceito que, eu repito, é só se o comitê da bacia não quiser adotar outro critério, pode adotar o que bem entender.

Os capítulos finais dessa lei tratam das agências de bacia. Define a agência de bacia como entidade do direito privado. Define, ela vai ser, como foi dito anteriormente pelo Garrido, o braço executivo do comitê da bacia. Cada comitê cria a sua própria agência ou escolhe uma já existente. A agência é qualquer entidade sem fins lucrativos, para dar conseqüência às decisões do comitê. O comitê é o parlamento, o comitê escolhe essa entidade sem fins lucrativos para servir como secretaria, e essa agência de bacia assina um contrato de gestão entre os poderes outorgantes. E esse contrato de gestão tanto é o instrumento de fiscalização e controle da agência e de avaliação de seu desempenho técnico-administrativo. Quem controla a agência de bacia? Quem a criou, que é o comitê de bacia, e o órgão, os poderes outorgantes, que podem ser o governo federal e os governos estaduais que estão com ela fazendo contrato de gestão. O anteprojeto de lei define que a agência de bacia pode cobrar – ele não diz isso claro, mas a intenção é essa – que a agência de bacia pode cobrar por delegação do poder outorgante. Mas há uma diferença entre cobrar e arrecadar, aprendi isso no diálogo com os colegas advogados. Quem arrecada é governo, o poder federal ou estadual. Então, essa cobrança não é como uma cobrança pelo uso de recursos hídricos, não é como uma contribuição com um clube que alguém pode decidir se paga ou não paga. Não é isso. Quando for estabelecida a cobrança numa certa bacia hidrográfica, ela é mandatória para todos os usuários, excetuados aqueles usos insignificantes já mencionados. Então, para que tenha esse efeito mandatário, quem cobra, já foi dito antes, é o poder outorgante ao governo. Como nós dissemos antes também, nós não acreditamos que, se esses recursos caírem no caixa central do governo, o sistema vai receber o apoio político e a adesão dos usuários, imprescindível para que o sistema efetivamente vire uma realidade. Estamos fazendo o sistema, como falei anteriormente, descentralizado, com participação dos usuários e demais interessados. Então, resumindo, é fundamental que a cobrança volte para a bacia hidrográfica e seja gerenciada sua aplicação na própria bacia hidrográfica. O mecanismo adotado é a arrecadação governamental, mas ela é vinculada para aplicação na bacia. Ela é transferida para a agência de bacia, porque a receita é vinculada. Esse foi o mecanismo que nós imaginamos. O anteprojeto de lei avança em alguns percentuais, que certamente podem ser objeto de revisão ou de melhor discernimento no que diz respeito a quanto deve ficar localmente. Quer dizer, sugere-se que 90% da cobrança pelo uso de recursos hídricos seja canalizada para a agência de bacia, e desses 90% apenas 10% possa ser utilizado para despesa de custeio da própria agência.

O que se pretende com a ANA? É que ela seja uma autarquia sob regime especial, como já foi frisado tanto pelo Presidente como pelo Ministro. Ela teria autonomia administrativa financeira e estabilidade dos diretores. Tudo isso para quê? Porque se entende que é uma ação complexa tecnicamente, que tem que ser implementada a longo prazo tanto quanto possível e imune às pressões do cotidiano, o que não quer dizer, como bem frisou o Presidente, que esteja distanciada de política governamental. A ANA será o órgão de controle do uso dos recursos hídricos e, ao mesmo tempo, ela atuará no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, juntamente com outros órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do sistema. Estou ressaltando isso porque, quando se fala no órgão do governo federal, ele tem dupla personalidade, quer dizer, é um órgão que trata das águas da União e ao mesmo tempo é participante do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que obviamente tem outros componentes que não são só o governo federal; temos os sistemas estaduais compostos pelos órgãos gestores estaduais, temos os comitês de bacias, temos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, enfim, é todo um sistema formado por entidades públicas e privadas, em que a ANA participa.

Sobre o ponto de vista de competências da ANA, ela teria as seguintes competências principais:

Outorgar, mediante autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos hídricos de domínio da União. Naturalmente, podendo e devendo, sempre que houver interesse, delegar essa competência.

Fiscalizar, controlar, delegar. Para quem? Delegar para os estados, ou seja, se delega para outro poder outorgante, pois o ato de outorga sempre é uma prerrogativa governamental. Então, o que o governo federal pode fazer, quando isso é conveniente para ambas

as partes, é delegar para os governos estaduais.

Fiscalizar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos.

Participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar sua implementação. Por que não elaborar diretamente? Porque o Plano Nacional de Recursos Hídricos é instrumento de ação governamental. É instrumento essencial para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e portanto faz parte das atribuições, como dizia antes o Doutor Garrido das atribuições da Secretaria de Recursos Hídricos.

Exercer a função da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, na medida em que o Conselho Nacional será muito mais uma espécie de instância final de resolução de conflitos mais sérios do uso de recursos hídricos no contexto nacional.

Elaborar estudos técnicos para definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos, naturalmente ouvido o Comitê de Bacia Hidrográfica. Quem define em última instância quais são os valores a cobrar é o Poder Executivo, seja através de um decreto do Presidente, seja através de uma portaria entre ministros; isso está ainda sendo refinado.

Arrecadar, distribuir, aplicar receitas auferidas com a cobrança pelo uso do direito de recursos hídricos. Refere-se ao que tinha feito anteriormente, que é o tal contrato de gestão que passa recursos para a agência de bacia.

Fiscalizar os rios de domínio da União. Monitorar a saída de rios estaduais e rios da União. O que é isso? Naquela figura anterior, pegando qualquer um dos afluentes do rio Paraíba do Sul, eu tinha enfatizado que não interessa como é que o estado está alocando e gerenciando os recursos hídricos dentro do estado, desde que haja uma entrega da água no rio principal de domínio da União que tenha sido pactuada. Então, cabe à União monitorar essas condições pactuadas e, se não forem cumpridas, fiscalizar supletivamente os demais rios da bacia hidrográfica, quando tiver violação do pacto.

Coordenar a gestão dos recursos hídricos, objetivando assegurar o uso outorgante das águas, inclusive mediante adoção de racionamento. Senhores, já aferimos anteriormente: racionamentos preventivos, respeitando interesse público, em articulação com os estados – é claro que qualquer racionamento, na bacia hidrográfica. Estamos falando de bacias hidrográficas de interesse nacional; passa por ação articulada entre órgãos, entre a ANA e órgãos gestores estaduais.

Estabelecer e fiscalizar o cumprimento das restrições e operações dos reservatórios de usuários públicos e privados, de forma a assegurar o uso outorgado das águas. Por exemplo, os reservatórios do setor elétrico já cumprem isso há muitos anos. O setor elétrico opera os reservatórios, não só para uso de energia elétrica, mas mantêm, durante as cheias, épocas cheias de verão, um certo espaço vazio nos reservatórios, para amortecer as cheias. Essa prática salutar do setor elétrico deve ser – o que não é nenhuma novidade, já existe – deve ser preservada, mesmo com processo de transferência da gestão integrada dos reservatórios do setor elétrico do antigo GSOI para ONS, e isso é simplesmente manter o que existe. É só uma garantia do que existe e tem que ser preservado.

Apoiar a elaboração das peças orçamentárias e investimentos da União, com base nos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas. Isto é, a ANA tem dupla via dentro do governo federal, ela tem que representar os interesses do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos. O que quer dizer isso? Que na hora em que for formulada a proposta de orçamento da União, devem tanto quanto possível ser consideradas as contribuições vindas das bases, que são os Planos de Bacias Hidrográficas. Os investimentos e infra-estrutura hídrica do governo federal, tanto quanto possível, no que depender pelo menos do Executivo, devem ser harmônicos com o que se viu do estudo integrado da bacia hidrográfica, e o papel de levar isso, de levar essa mensagem ao governo federal, deve caber à ANA lá; caminho inverso.

Coordenar a demanda de água, e para isso ela precisa ter informação muito detalhada de qual é a oferta da água que vem da rede hidrometereológica. E, para ter essa informação, ela vai se fiar no sistema já instalado por vários setores e também, complementarmente, criar o seu.

Organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos - SNIRH. Quer dizer, já nos locais em que se implanta gerenciamento de recursos hídricos, eu cito em particular o estado do Ceará, se verifica o enorme progresso no uso racional da água apenas pela disseminação da informação. Por exemplo, no caso do Vale do Curu, do Jaguaribe, aqueles que já difundiram quanto de água vai estar disponível pela abertura das comportas de Orós, já altera drasticamente para melhor o uso das águas. Então, o sistema de informações, o que não é só isso, deve ser democratizado, ser transparente e isso é uma das tarefas da ANA.

Fomentar a pesquisa e a capacitação de recursos humanos no âmbito de gestão dos recursos hídricos. É a tarefa número um, nós temos uma tarefa

nova pela frente e temos que ter quadros profissionais capacitados a enfrentar essa tarefa.

Finalmente, é preciso que a enorme infra-estrutura hídrica que foi construída ao longo de mais de um século pelo governo federal, pela União, seja utilizada da forma melhor possível. Como disse o Presidente, nós temos que não só investir em nova estrutura, mas principalmente usar melhor as existentes. E usar melhor as existentes passa por um processo, não de transferência de patrimônio, não é essa a questão, e sim de descentralização da operação dos reservatórios. Eu me refiro mais particularmente ao que se passa no Nordeste e à manutenção dessas estruturas. Naturalmente, num processo longo, em que haja possibilidade de que as organizações locais, nomeadamente, as agências de bacia ou eventualmente órgãos gestores estaduais, estejam capacitadas a receber essa incumbência e melhor desempenhar do que estão se desempenhando agora. Novamente, cito o exemplo do estado do Ceará, a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos - Cogerh, do estado do Ceará, está aí o presidente Viana, tem um convênio com o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, Dnocs, que tem servido bem tanto ao Dnocs, como à Cogerh, como principalmente aos usuários interessados. É um exemplo a ser seguido em outras regiões.

Bem, Ministro, eu peço desculpas por ter me estendido um pouco, mas achei que devia com alguma pausa descrever quais são os conceitos essenciais e, como disse anteriormente, algum detalhe sobre a questão da diluição será apresentado pelo professor Lanna. Muito obrigado pela atenção.

Comentários finais aos anteprojetos de lei

Jerson Kelman

Assessor Especial do Ministério do Meio Ambiente

Depois dessa análise bem abrangente do Doutor Garrido, eu vou ser breve.

Quero dizer que este seminário extrapolou muito as expectativas que tínhamos, pela qualidade dos participantes, pela qualidade das intervenções e pelas efetivas contribuições no sentido de aprimoramento. Já estava no processo de discussão por meio da Associação Brasileira de Recursos Hídricos e dos representantes dos estados. Este debate, que estava em andamento, como foi observado por muitos que intervieram, já foi absorvido na nossa própria percepção do que deve sofrer algumas correções.

Gostaria naturalmente de frisar o óbvio, de que a redação de um projeto de lei não é como uma redação de *paper*, de um artigo em que o sujeito senta e escreve o que pensa. É um processo de composição e de negociação extremamente complexo. Eu menciono o óbvio, porque não gostaria que alguns dos senhores, que trouxeram contribuições bem pensadas, possam sair com a impressão de que eventualmente a contribuição não tenha sido incorporada. Isso não significa um desrespeito, mesmo porque seria impossível incorporar todas as contribuições, porque muitas delas são conflitantes. Para citar um exemplo, o Secretário Thame advoga a idéia da lei ser detalhista; entretanto, o presidente da Cogerh, Francisco Viana, diz que a lei não deve ser detalhista; ao contrário, nós devemos ir aprendendo com a experiência, num processo mais de jurisprudência, como se adota nos países anglo-saxões: aprendemos com a prática e adaptamos a nossa substância legislativa à prática que der certo. São duas óticas distintas, ambas perfeitamente justificáveis. Não quero defender nenhuma das duas, só quero dizer que elas não convivem. Certamente, no momento certo, nós, que temos a responsabilidade de preparar a redação final, teremos que optar por alguma coisa.

Para lembrar as observações do Doutor Fábio Feldman, gostaria de ressaltar que ele tem toda a razão, talvez o ponto crucial seja a convivência do sistema ambiental e do sistema de recursos hídricos, que não está ainda muito bem resolvido. Ao nível do Ministério do Meio Ambiente, o Secretário vai deflagrar discussões internas para que isso

fique melhor azeitado. Ressalto que o que governo federal equacionar ao nível de complementaridade entre o sistema ambiental e o sistema de recursos hídricos não é mandatório para as administrações dos governos estaduais. Será a solução que o governo federal adotar.

Com relação à questão da tarifa, esse termo causa muita confusão. É uma questão jurídica. Menciono rapidamente, porque li recentemente um texto do Cid Tomanik Pompeu em que ele classifica a cobrança como uma receita de caráter patrimonial, porque deriva do patrimônio de governo, da União e do Estado. Uma classe particular desse tipo de preço público é a tarifa. De toda maneira, como causa uma confusão de interpretação, vamos debater se preservamos ou mudamos o nome.

Na intervenção do Doutor Thame, eu gostaria de esclarecer um ponto. Talvez haja um problema de redação, mas a intenção é de que a vinculação entre arrecadação e a aplicação na bacia exista sempre, com ou sem agência. A diferença é quem vai aplicar. Se tiver agência, quem aplica é a agência. Se não tiver agência, é quem arrecadou, isto é, o poder outorgante. Se não estiver claramente especificado isso, temos que nos debruçar para redigir uma nova redação. Mas a intenção é essa, coincidente com o seu ponto de vista.

Gostaria de usar o exemplo do Secretário da Paraíba. Eu mencionei o caso do racionamento em Campina Grande, em que num certo momento foi necessário cessar a utilização da água do açude Boqueirão para outros usos que não fossem abastecimento urbano. O Secretário manifestou uma legítima preocupação de que o estado não tem recursos para isso. Não querendo me debruçar sobre situação em particular, que eu não conheço suficientemente em detalhes, gostaria apenas de ressaltar o conceito que está no anteprojeto de lei sobre o assunto racionamento. Não se trata de que o Estado iria compensar eventuais racionados, não é esta a idéia. A idéia do racionamento e o seu mecanismo é atributo do comitê de bacia. A proposta do anteprojeto de lei coloca que, na ausência de qualquer diretiva, adote-se uma que permita àqueles que não querem ser racionados de forma alguma que paguem mais. Não é o Estado que iria pagar.

Diversas intervenções, com que naturalmente nós concordamos, com a idéia de que intervenções positivas de qualquer natureza na bacia devam ser não apenas um objeto de redução de cobrança mas também de incentivo. Nós chegamos a examinar isso, e talvez o Doutor Maurício possa fazer, tecer outras considerações sobre porque não avançamos ao ponto de atender as várias outras sugestões que nos parecem perfeitamente lógicas, mas tem então algumas barreiras de caráter jurídico.

Com relação à intervenção, ainda há uma intervenção aqui, desculpe a minha falta de organização, é que ainda o Doutor Thame fez uma observação que foi coincidente com uma que me tinha sido feita pelo Margulis. É que a questão dos usos insignificantes não dispensa o cadastro, porque de fato o somatório dos usos insignificantes é algo que pode ser substancial e portanto relevante na locação de água dentro da bacia.

Finalmente, nas observações do Margulis quanto à questão da "accountability" da ANA, tem razão, não há nenhuma explicitação sobre de que maneira a ANA presta contas ao governo. Quer dizer, ela tem toda uma independência, a idéia é de que ela tem a independência, autonomia, enfim, que ela possa trabalhar um plano de longo prazo, mas isso não quer dizer que ela faça o que bem entender, ela tem que prestar contas de sua missão. Lá na ANEEL isso foi resolvido com um contrato de gestão entre o governo e a agência, e nós podemos pensar alguma coisa que seja equivalente a isso.

Com relação ao carimbo, quer dizer, "year marking", carimbo da receita, desde muitos anos todos nós temos duas convicções: é de que a cobrança não vai se estabelecer, até melhor, mais que a cobrança, o sistema de gestão não vai se estabelecer por ato de governos puramente, quer dizer, é necessário que haja adesão dos interessados, quer dizer, o risco tem sido repetido enormemente, quer dizer, os usuários de água, enfim, de governos locais, enfim, essa coisa toda. E a cobrança também, como já foi dito muitas vezes, tem duplo objetivo. De um lado trazer um melhor – eu não vou usar a palavra racional senão o Margulis briga comigo – mas o uso mais inteligente da água, e de outro lado criar o mínimo de sustentação para o sistema de gestão. O que é a nossa convicção é de que se esse recurso não for carimbado para uso da bacia, quer dizer, se for percepção de quem for pagar, que esse recurso vai cair no caixa único do estado ou da União, isso pode fazer com que venhamos a ter mais uma das leis que não vai pegar no país. Então nós temos que ter uma cumplicidade, e nós temos que avançar no processo na medida em que ele vai dando certo. Eu, numa recente discussão, ficamos discutindo quanto vai ser a arrecadação e tal; eu não sei direito qual o ritmo, não sei direito porque nós não temos uma meta de em cinco anos os rios todos estarem limpos. Não é isso, é um processo que nós estamos iniciando e ele vai se acelerar na medida em que ele dê certo, quer dizer, nada sucede mais que o sucesso. Então, temos que começar o processo, e eu acho temerário fazer pre-

visões de como é que vai estar daqui a cinco anos. O que eu estou enfatizando é que não decola, o avião não sai do chão, se não for com recursos vinculados. O que não quer dizer que daqui a dez anos não se possa rever essa idéia, eventualmente rever esse termo, mas seguramente o avião não decola, hoje, se não for vinculado.

Bem, eu não quero... como disse, não tive a intenção de tratar de todas as questões, apenas de pensar algumas que eu achei que valia a pena esclarecer. Muito obrigado pela atenção.