

Prefácio do livro  
ÁGUA, MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS  
20 ANOS DA LEI DE POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS  
Jerson Kelman<sup>1</sup>

Os conceitos fundamentais da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH foram formulados e intensamente debatidos nos anos que antecederam a promulgação da Lei 9433/1997, a chamada “Lei das Águas”. As mais relevantes ocorreram na Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH, criada em 1977, por um pequeno grupo de professores universitários para abrigar um fórum para discussão exclusiva de temática técnica, ligada à hidrologia e à hidráulica. Ao longo dos anos, os dirigentes da ABRH perceberam que apenas com conhecimentos técnicos não se alcançaria o uso sustentável dos rios e lagos. Seria preciso ir além, criando o marco legal e a instituição com capacidade de gerenciar o uso dos recursos hídricos. O marco legal foi concebido graças à intensa interação da ABRH com outras organizações e com parlamentares dedicados ao assunto, resultando na Lei das Águas.

O sucesso da implantação do gerenciamento de recursos hídricos na França, a partir da década de 60 do século XX, teve grande influência na elaboração de nossa Lei. De uma forma simplificada, o “modelo francês” foi desenhado para resolver, prioritariamente, o problema da poluição dos rios, por efeito do lançamento sem tratamento dos esgotos urbanos e de grandes indústrias. A difusão e aceitação do princípio “poluidor-pagador” foi central para que os rios franceses, até então intensamente poluídos, ficassem razoavelmente limpos em “apenas” algumas décadas (não é possível realizar tarefa tão complexa num estalar de dedos). A receita foi fazer doer no bolso dos poluidores e criar um fundo financeiro para viabilizar as ações corretivas, principalmente construção e operação de estações de tratamento de esgoto.

O princípio poluidor-pagador é simples: as empresas devem arcar com os custos das externalidades ambientais negativas. Ou seja, quem polui deve pagar pelo uso do recurso natural (o rio) para descarte de material poluente, como uma espécie de compensação pelo prejuízo causado ao ambiente e à sociedade. A correspondente arrecadação deve ser usada em ações que ajudem os poluidores a cessar de poluir. Por exemplo, para financiamento da infraestrutura de coleta e tratamento dos efluentes. Com essa política, as empresas recebem um claro sinal econômico para cessar ou diminuir a poluição. Ao almejar a maximização de seus próprios interesses, atendem ao interesse da sociedade.

No caso das empresas de saneamento, a situação é mais complicada. Ao contrário das indústrias, as empresas de saneamento não causam poluição para beneficiar os interesses privados de seus acionistas. São, isso sim, parte da solução de um problema

---

<sup>1</sup> Professor de Recursos Hídricos da COPPE-UFRJ e presidente da Sabesp. Foi presidente da ABRH, da ANA e da LIGHT, diretor-geral da ANEEL, interventor na Enersul e diretor da SERLA-RJ. Foi membro de três conselhos nacionais: CNRH, CONAMA e CNPE. Recebeu o prêmio King Hassan II por escolha do Conselho Mundial da Água.

inerente à natureza humana. Solução que costuma ser implementada por etapas. Na França, como no resto do mundo desenvolvido, o saneamento começou levando água potável para a casa das pessoas. Foi isso que fez despencar a mortalidade infantil no início do XX. A fartura de água potável nas casas acabou criando um novo problema: abundância de esgoto perto de onde as pessoas vivem e trabalham. O que ensejou a segunda etapa do saneamento: afastar o esgoto e conduzi-lo para os rios, lagos e mares. Nesse processo, criou-se um novo problema: a poluição dos rios, lagos e mares. O que ensejou a terceira etapa do saneamento: conduzir o esgoto para estações de tratamento para remoção da carga poluidora antes do lançamento no corpo hídrico receptor.

Quando lançou a política de gestão de recursos hídricos, a França estava empenhada em implementar em grande escala essa terceira etapa. Todavia, era bem sabido que o custo seria bem superior ao das etapas anteriores. Como “não há almoço grátis”, o custo de construção das estações de tratamento de esgoto teria que ser arcado pelos consumidores ou pelos contribuintes. O parlamento francês autorizou as companhias de saneamento a repassar para os consumidores a “multa” por não estarem ainda tratando do esgoto.

Com esse arranjo, os cofres governamentais encheram-se de quantias vultosas, à altura do volume de investimentos que se fazia necessário. Para preservar a destinação – obras de despoluição – o pagamento de cada empresa poluidora foi e continua sendo encaminhado para a correspondente “agência de bacia”. Trata-se de entidade governamental (são seis em todo o território da França) encarregada, entre outras tarefas, de planejar e financiar a despoluição dos rios com recursos oriundos dos poluidores, adotando a bacia hidrográfica como unidade geográfica de planejamento e gestão.

As companhias de saneamento, pressionadas por seus consumidores a tratar do esgoto para eliminar ou diminuir a “multa” embutida nas contas de água, procuraram financiamento junto às correspondentes agências de bacia para construir a infraestrutura que atendesse o reclamo de seus clientes, fechando-se, assim, o ciclo virtuoso.

Como as companhias de saneamento são prestadoras de serviço público, frequentemente foram e são beneficiadas com financiamentos a fundo perdido. Ao contrário dos destinados à indústria, que em geral são reembolsáveis, embora a módicas taxas de juros.

O modelo francês inclui um outro princípio, análogo ao do poluidor-pagador: o do usuário-pagador, aplicável aos que captam água nos rios e lagos. Ou seja, a cobrança serve para disciplinar o uso dos rios e lagos tanto no aspecto qualitativo quanto no quantitativo. A arrecadação proveniente do princípio usuário-pagador serve para financiar a recuperação de nascentes, o combate às perdas nos sistemas de distribuição e a construção de barragens, que regularizam o regime fluvial, amenizando as cheias e as secas. Por princípio, não pode haver “subsídios cruzados” entre qualidade e

quantidade. Isto é, o dinheiro arrecadado com a aplicação do princípio usuário-pagador não pode ser utilizado no financiamento de ações de combate à poluição, e vice-versa.

O “modelo francês” completou-se com a criação dos comitês de bacia, chamados de “parlamentos das águas”, um para cada agência de bacia, onde se discute e se aprova o correspondente plano de bacia, inclusive programa de financiamento dos investimentos. Os comitês são formados por representantes governamentais, da sociedade civil e dos segmentos usuários dos recursos hídricos (saneamento, hidroeletricidade, irrigação e indústria) e têm atribuições que se assemelham às dos conselhos de administração das grandes corporações.

A influência do modelo francês em nossa Lei das Águas poderia ter deslanchado um processo virtuoso de despoluição. Porém, a lei francesa foi bem-sucedida porque a despoluição foi financiada pelos poluidores, inclusive pessoas físicas. Já a nossa Lei não admite a inclusão do custo da poluição, devido à inexistência ou insuficiência de estações de tratamento de esgoto, nas contas de água, inclusive das residências.

Sem recursos significativos disponíveis para obras de despoluição e sem a pressão política da sociedade, poucos comitês de bacia criados no Brasil nesses vinte anos permanecem na rota certa. A maioria perdeu o rumo e utiliza os poucos recursos disponíveis, em geral oriundos do contribuinte e não do consumidor, na gestão do próprio comitê, como se sua existência e funcionamento fosse um fim em si próprio e não para melhor administrar os rios e lagos.

Há um macroproblema no Brasil que, dada a inexistência de um clima semiárido na França metropolitana continental, é de menor relevância lá: a falta de segurança hídrica. Trata-se de um desafio que só será resolvido com a melhoria da oferta de água, por meio de obras de engenharia, e com a gestão da demanda, por meio da emissão e administração de outorgas de direito de uso do recurso hídrico garantidas pelo Poder Público.

A importância da outorga em regiões semiáridas pode ser explicada por meio de um exemplo<sup>2</sup>. Suponhamos que João, fazendeiro, tenha outorga para irrigar a sua propriedade. Passados alguns anos, Carlos, vizinho a montante de João, decide utilizar uma grande quantidade de água para irrigar uma nova lavoura. Para dramatizar, imaginemos que o Carlos consuma tanta água que inviabilize a irrigação de João. O que sucede? Numa situação em que o sistema de outorga não esteja implantado, João perde sua plantação. A tendência nessa circunstância é de manutenção do subdesenvolvimento, dada a inexistência de garantia quanto a disponibilidade de água, assumida como insumo básico do processo produtivo. Se, por outro lado, a outorga constituísse um direito inquestionável, Carlos não se aventuraria a desviar a água porque João poderia acionar a polícia.

---

<sup>2</sup> Exemplo reproduzido do capítulo “Outorga e Cobrança de Recursos Hídricos”, escrito pelo autor desse prefácio para o livro organizado por Antonio Carlos de Mendes Thame, A Cobrança pelo Uso da Água, São Paulo, 2000.

Como se percebe, a outorga tem valor econômico para quem a recebe, na medida em que oferece garantia de acesso à água. Sem a existência de outorgas, os usuários se comportariam como comensais mal-educados, sentados em torno de uma mesa ao centro da qual se encontra um bolo: todos tendem a comer rápida e atabalhoadamente porque qualquer adiamento de consumo poderá resultar no desaparecimento do "recurso" em boca alheia. Com a outorga, cada usuário sabe que tem um pedaço do bolo reservado em seu nome.

Na Austrália e no oeste dos Estados Unidos as outorgas podem ser comercializadas. Graças a isso, o PIB agrícola da Austrália não diminuiu durante a seca dos primeiros anos deste século, que durou vários anos. Se transações com outorga fossem possíveis, Carlos do exemplo acima poderia comprar ou alugar a outorga de João caso sua lavoura fosse de altíssima produtividade. E os dois sairiam ganhando. Todavia, a nossa Lei das Águas não admite a comercialização de outorgas<sup>3</sup>.

Essa vedação decorre em parte da discussão que contrapõe os conceitos de água como um bem com valor econômico e água como um direito básico do ser humano. A persistência dessa estéril discussão não apenas impediu a inclusão da comercialização de outorgas na Lei como tem dificultado a aplicação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, nos moldes permitidos em nossa Lei, que também no componente quantitativo se inspira no modelo francês.

A contraposição é despropositada porque a quantidade de água que uma pessoa necessita é muito pequena, da ordem de 100 litros por dia. Retirar do rio esta pequena quantidade de água bruta (sem tratamento) é, sem dúvida, um direito humano básico. O que não deve ser confundido com o inexistente "direito" de receber água tratada gratuitamente. Nesse caso, o cidadão tem que pagar à companhia de saneamento pela transformação de água bruta em potável e pelo transporte da água, desde o rio até ao local de moradia ou trabalho.

Outra situação é retirar grande quantidade de água de um rio para servir de insumo de processo produtivo. Por exemplo, a irrigação de um único hectare consome uma quantidade de água que seria suficiente para atender as necessidades básicas de mais de 400 pessoas. Suponhamos uma propriedade de 100 hectares. Seria razoável admitir como "direito humano básico" de seu proprietário o acesso a uma quantidade de água suficiente para atender 40.000 pessoas?

O razoável seria cobrar desse irrigante a água que, ao ser utilizada privadamente, deixa de ser pública. Em outras palavras, é legítima a cobrança pelo uso particular de bem público, desde que o usuário tenha capacidade de pagamento. O irrigante, quando cobrado pelo uso da água, pensará em utilizar métodos de irrigação mais econômicos. Isso significa a produção de mais alimentos e a geração de mais empregos com a mesma

---

<sup>3</sup> Apesar dessa vedação, em 2001 a ANA e o Governo do Ceará realizaram um projeto piloto nos vales do Jaguaribe e Banabuiú que adotou conceitos análogos aos utilizados na Austrália e oeste dos EUA (Kelman, Garantia de água no semiárido nordestino. Revista Plenarium, Câmara dos Deputados, Brasília, n.3 Ano III, setembro 2006).

quantidade de água. O mesmo raciocínio se aplica quando a água é utilizada em outros processos produtivos, por exemplo, na indústria.

Cobrar pelo uso da água ou permitir que as outorgas possam ser comercializadas não significa que a água esteja sendo privatizada. Significa, isso sim, organizar o uso da água de forma a garantir a sustentabilidade. Sem essas medidas, pode ocorrer a tragédia do uso dos bens comuns: quando não há limites para o uso de um recurso natural finito, como a água, o recurso é degradado ou utilizado em excesso, ficando indisponível para todos.

A nossa Lei das Águas admite a outorga e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, tanto no aspecto qualitativo (princípio poluidor-pagador) quanto no quantitativo (princípio usuário-pagador), mas não criou os “músculos institucionais” para transformar intenções em realizações. Essa deficiência foi percebida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso que decidiu criar a Agência Nacional de Águas – ANA, com a tarefa de colocar em prática tanto o PNRH quanto o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SNGRH, previsto no inciso XIX Art. 21 da CF. Nesse sentido, mandou para o Congresso Nacional dois projetos de lei. Um que criava a Agência Nacional de Águas – ANA, aprovado em 2000, e outro - lamentavelmente não aprovado - que descrevia como deveria funcionar o SNGRH.

Hoje, a ANA dispõe de corpo técnico de excepcional qualidade, fruto do rigoroso processo de seleção e de treinamento de seus quadros. Graças a isso, muitos avanços foram feitos na implementação do SNGRH e o Brasil é visto como modelo a ser imitado por nações ainda dando os primeiros passos para organizar o uso de seus recursos hídricos. Porém, muito ainda há por ser feito, o que não deixa de ser frustrante para quem supunha, vinte anos atrás, que por volta de 2017 tudo estaria funcionando bem. Nossos rios estariam limpos e o nosso Semiárido seria tão próspero quanto outros semiáridos que souberam usar a água com sabedoria, como Israel, Austrália e o oeste dos EUA.

O copo está meio cheio, meio vazio. Poderia estar inteiramente cheio. Poderíamos ter feito mais.