

GEO Brasil



Recursos Hídricos

Componente da série de relatórios sobre o
estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil

GEO Brasil

Recursos Hídricos

Componente da Série de Relatórios sobre o Estado e Perspectivas do
Meio Ambiente no Brasil

Colaboradores (em ordem alfabética)

Ana Lucia Dolabella

Antonio Félix Dominguez

André Trigueiro

Antonio Luitgards Moura

Augusto Franco Malo da Silva Bragança

Carlos Motta Nunes

Cláudia Enk

Claúdia Ferreira Lima

Danielle Bastos Serra de Alencar Ramos

Déa Solange Fernandes

Eduardo Felipe Cavalcante de Correa Oliveira

Eldis Camargo

Emiliano Ribeiro de Souza

Fábio Feldmann

Fabício Bueno da Fonseca Cardoso

Francisco Lopes Viana

Gisela Damm Forattini

Herman Antunes Laurindo dos Santos

Hilda Verônica Kessler

Hidely Grassi Rizzo

Horácio da Silva Figueiredo Junior

Humberto Cardoso Gonçalves

Hypérides Macedo

Jerson Kelman

João Bosco Senra

João Climaco Soares de Mendonça Filho

João Gilberto Lotufo Conejo

Joaquim Guedes Correa Gondim Filho

John Briscoe

José Edil Benedito

Luis André Muniz

Luiz Augusto Bronzatto

Luiz Correa Noronha

Lupércio Zioldo Antonio

Marcelo Pires da Costa

Magaly Gonzáles de Oliveira

Maria Cristina de Sá Oliveira Matos de Brito

Maria Leonor Baptista Esteves

Maria Manuela Martins Alves Moreira

Mário Edson Vieira de França

Marley Caetano de Mendonça

Marco Alexandro Silva André

Marcos Airton de Souza Freitas

Maria do Socorro Lima Castello Branco

Maurício Andrés

Moisés Pinto Gomes

Ney Maranhão

Ninon Machado de Faria Leme Franco

Paulo Augusto Cunha Libânio

Paulo R. Haddad

Raimundo Alves de Lima Filho

Rodrigo Flecha Ferreira Alves

Rosana Garjulli

Rubem La Laina Porto

Sergio Augusto Barbosa

Valdemar Santos Guimarães

Vaneide Ramos de Lima

Vera Maria da Costa Nascimento

Vicente Paulo Pereira BarbosaVieira

Wilde Cardoso Gontijo Junior



Entrevista: Jerson Kelman (ex-diretor-presidente da Agência Nacional de Águas – ANA – e atual diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL)

- Qual a importância da criação da Agência Nacional de Águas (ANA) no contexto da implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos?

Em 1999, contribuí para a redação da Exposição de Motivos (EM) do projeto de lei de criação da ANA, assinada por quatro ministros de Estado. Penso que já naquela ocasião havia clara percepção sobre o papel que a nova instituição deveria desempenhar. Como não mudei de opinião, respondo à questão reproduzindo algumas passagens da EM (texto original).

A ANA terá a função de promover o desenvolvimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [...] tarefa a ser executada ao longo de vários anos, que exigirá continuidade administrativa e capacitação técnica dos seus dirigentes para enfrentar, entre outros, dois relevantes problemas nacionais:

- a) as secas prolongadas, especialmente no Nordeste, cujo equacionamento exigirá o aprimoramento da gestão da oferta de água, o estabelecimento de gerenciamento da demanda e a priorização dos usos de recursos hídricos em situação de escassez;*
- b) a poluição dos rios, principalmente nos casos em que a situação crítica decorre da utilização desarticulada, cujo ordenamento demandará uma ação pactuada na escala da bacia hidrográfica abrangendo mais de um estado.*

Além de coordenar e apoiar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a ANA será também o órgão gestor dos recursos hídricos de domínio da União, atuando de forma subsidiária e articulada com outros órgãos e entidades, públicos e privados, integrantes do Sistema.[...]

A ANA iniciará suas atividades nas regiões em que a água seja insuficiente ou de baixa qualidade, com conflitos deflagrados ou em via de irrupção, adotando procedimentos previstos na Lei nº 9.433/97 inteiramente compatíveis com a Declaração de Dublin (1992 – Conferência Internacional sobre a Água e Meio Ambiente) e a Agenda 21 (1992 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente): (a) considerar a água bruta disponível nos rios e nos reservatórios, seja para consumo ou para diluição de efluentes, como bem de natureza econômica; (b) descentralizar o gerenciamento e a operação das estruturas hídricas; (c) viabilizar a efetiva participação dos agentes, envolvidos e interessados, nos processos decisórios sobre o uso dos recursos hídricos; (d) alocar a água bruta de forma sustentável, zelando pela conservação e procurando dirimir conflitos e dissipar tensões.

- Como superar dificuldades e impasses derivados da dupla dominialidade dos corpos hídricos, prevista pela Constituição?

O eminente relator da Constituição de 1988, jurista Bernardo Cabral, com quem tive o privilégio de colaborar, destaca que “o art. 5º da Constituição de 1967 incluía entre os bens dos Estados, os lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual. Já a Constituição de 1988 não inclui explicitamente os rios dentro do rol de bens dos estados”.⁴¹ Apesar disso, por tradição, tem-se interpretado a Constituição de 1988 como se tivesse, neste tópico, a redação adotada na Constituição de 1967. Consequentemente, os governos estaduais têm exercido absoluta competência administrativa nos rios que têm foz e nascente em seu território, mesmo quando esses rios desembocam em outros rios que fluem em direção a outros estados.

Considerando a Constituição de 1988 e o bom senso, penso que deveria ser diferente: quando as águas superficiais ou subterrâneas fluírem para outros estados, a competência administrativa estadual deveria ser condicionada por parâmetros e critérios decididos para cada bacia hidrográfica. Em outras palavras, nenhum estado da Federação deveria ter autoridade para tomar unilateralmente decisão administrativa que prejudique, em termos quantitativos ou qualitativos, a água que será utilizada por cidadãos de outros estados.

- Qual a importância e como pode ser viabilizada uma integração maior com os estados na gestão dos recursos hídricos?

É necessário que a União, por intermédio da ANA, e os estados atuem harmônica e complementarmente por meio de um sistema unificado de gestão desenvolvido especificamente para cada bacia hidrográfica nacional – composta por rios submetidos na prática a diferentes administrações – para outorga, fiscalização e cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Como nenhum texto legal detalha a forma como deve ocorrer essa articulação, a ANA tem construído pactos nos comitês de bacia hidrográfica visando à formação de consensos sobre a utilização dos recursos hídricos e evitando assimetrias entre usuários ou entre estados. Este esforço tem rendido frutos, principalmente em termos de planejamento para a alocação da água. Olhando para frente, é necessário avançar na implementação dos sistemas unificados de gestão para as bacias nacionais.

⁴¹ Quem é responsável pela administração dos rios?. Revista Justiça e Cidadania, Rio de Janeiro, n. 36, jul. 2003.

- Qual a melhor equação para uma divisão adequada de trabalho entre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o SRH e a ANA?

Tornar efetivo o pacto federativo para operacionalizar os sistemas unificados de gestão para as bacias nacionais deveria ser a principal missão do CNRH. Pode-se observar algum progresso nessa direção. Porém, menos abrangente do que seria possível. Vejo duas razões: primeira, o CNRH optou por um processo decisório complexo e de alto custo de transação baseado em múltiplas e caras reuniões das Câmaras Técnicas. Se o CNRH tivesse um número menor de conselheiros e se sua secretaria fosse exercida pela ANA (aliás, como manda a Lei nº 9.433/97), com a incumbência de prover os conselheiros de informações técnicas que lhe fossem demandadas, possivelmente o progresso teria sido mais significativo; segunda, é preponderante no seio do CNRH a visão patrimonialista sobre administração dos rios. Como se sabe, trata-se de viés que dificulta a implementação de sistemas compartilhados de gestão nas bacias hidrográficas nacionais.

A proposta de subtrair da SRH a responsabilidade de secretariar o CNRH não deve ser interpretada como uma tentativa de apeguê-la. Ao contrário, cabe à SRH, na qualidade de formuladora da política de recursos hídricos do governo federal, a importante missão de constituir uma visão nacional sobre as prioridades do setor, que não se confunde com uma colagem de fragmentadas visões regionais.

- Qual a avaliação sobre o atual estágio de implementação do SINGREH e quais seriam as ações e as frentes de trabalho prioritárias para novos avanços?

Nos primórdios da lista de gestão da ABRH, em 7 de junho de 1999, apresentei uma descrição sucinta de quais eram minhas idéias sobre o formato e missão da nova instituição. Lá pelas tantas disse que "o projeto de lei deixa propositadamente de tratar de questões mais complexas que possivelmente serão solucionadas na prática pela própria implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de

Recursos Hídricos. Esta decisão foi tomada para evitar que a discussão sobre o Sistema feita no abstrato, sem o benefício da experiência concreta, continuasse a atrasar a implementação do Sistema. Ou seja, como tenho dito diversas vezes, estamos todos cansados do treino. Agora queremos jogo!".

Na mesma época, numa outra mensagem, dizia que "comitês de bacia hidrográfica só devem ser formados onde haja um conflito real ou potencial pelo uso da água e onde os interessados tenham suficiente capacidade empreendedora para não serem tutelados pelo Estado. Os comitês só terão real relevância se escaparem da armadilha dos "comitês chapa-branca" ou dos comitês formados preponderantemente pela chamada sociedade civil. Para isto, é preciso mobilizar os usuários, públicos e privados, fazendo com que os comitês façam efetiva diferença em decisões relativas a cobrança, investimentos, operação e manutenção da infra-estrutura hidráulica. [...] É preciso resistir à tentação de encomendar "planos de recursos hídricos" sem saber muito bem para que servem. Planos são peças fundamentais para o processo decisório. No contexto da bacia hidrográfica, devem contemplar iniciativas estruturais e não-estruturais a serem tomadas por governos das três esferas e por empresas privadas. [...] Em vez de recheiar um plano com custosas pesquisas de campo para consolidar, por exemplo, um cadastro de usuários que em três anos estará obsoleto, é preferível que a pesquisa resulte numa coleção de pedidos de outorga que deverão ser continuamente atualizados por iniciativa dos próprios usuários".

Passados sete anos, apesar do significativo avanço que alcançamos na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, essas questões permanecem atuais. Faço uma autocrítica que, espero, seja coletiva: em muitas frentes, ainda estamos treinando. Temos a propensão, talvez por uma razão cultural, de detalhar no abstrato, sem ousar no concreto. Temos facilidade em discutir sobre "quem manda" e pouca em decidir sobre "quem faz" e "como faz". Mas isso pode mudar.