

## **A DIFÍCIL APLICABILIDADE DA POLÍTICA DE ÁGUAS NO BRASIL**

**Prof. Dr. Airton Bodstein de Barros\***

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Maria Abreu de Barros\*\***

### **RESUMO**

Após 12 anos de vigência da Política Nacional de Recursos Hídricos (lei 9.433/97), esta é quase que totalmente desconhecida da população brasileira, apesar da importância da água para qualquer ser vivo. Este artigo discute as razões desse desconhecimento, a partir da análise e interpretação dos Fundamentos da Lei, de forma a estimular uma maior reflexão sobre a questão e uma maior valorização da importância da água para o Brasil, dentro do contexto geopolítico do século 21.

Palavras-chave: lei nº 9.433/97; política de águas; gestão de recursos hídricos.

### **ABSTRACT**

After twelve years past the institution of the National Water Resources Policy in Brazil (law 9.433/97), it is still almost unknown by the Brazilian people, despite the importance of the subject “water” for any living being. The proposal of this paper is to discuss the reasons of this lack of knowledge, using the analysis of the basics of the law, in order to stimulate a reflection over the question that could increase the importance of the water in Brazil, within the geopolitical context of century 21.

Key-words: law nº 9.433/97; water policy; management of water resources.

## 1. INTRODUÇÃO

Água é um mineral essencial à vida e, portanto de suma importância para todos os seres vivos. Mas além da necessidade de subsistência, os recursos hídricos são determinantes para o desenvolvimento das nações e a qualidade de vida dos seus povos. No caso brasileiro, país que detém cerca de 20% de toda a água doce do planeta, (VILLIERS, 2002) essa importância é, ou deveria ser ainda maior. Talvez exatamente por essa grande disponibilidade hídrica, o brasileiro tem a falsa idéia de que a água é um recurso mineral ilimitado e que assim sendo, estará sempre disponível quando a sua utilização se torna necessária.

As reservas de água doce do Brasil se equivalem, no contexto de importância geopolítica mundial, às reservas de petróleo de alguns países do Oriente Médio (BP/ANP, 2008). Podemos então afirmar que a gestão dos recursos hídricos no Brasil implica em assumir hoje, responsabilidades e decisões que irão definir o futuro da nação neste novo milênio. Da mesma forma que existem diferentes níveis de qualidade para o petróleo que limitam a sua utilização e alteram a sua cotação no mercado internacional, a água também tem que apresentar parâmetros de qualidade mínima para ser consumida. E esse é talvez o nosso maior risco de comprometimento das nossas reservas. Os seres vivos necessitam de água em *quantidade* suficiente e *qualidade* para o seu consumo.

Do ponto de vista estratégico, garantir a gestão brasileira sobre as nossas reservas é questão de soberania nacional. No plano interno, a saúde dos brasileiros é bastante prejudicada pela não universalização do saneamento básico. Apresentamos níveis de tratamento e distribuição de água dentro de padrões internacionais de nações desenvolvidas, já a coleta e tratamento de esgotos nos colocam ao lado de países do terceiro mundo. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, 80% das doenças e 65% das internações hospitalares, implicando gastos de US\$ 2,5 bilhões por ano, relacionam-se com água contaminada e falta de esgotamento sanitário dos dejetos (OPAS/OMS, 1998). Também no quesito desastres, as maiores perdas humanas e materiais no país estão ligadas à falta (estiagens) ou excesso (enchentes) de água (BARROS e BARROS, 2007). Sem contar a importância da água no campo econômico como matéria prima básica da nossa agricultura e pecuária, geração elétrica e *commodity* do século 21.

Os dados acima já representariam fortes argumentos para a necessidade de uma eficiente gestão de águas no Brasil, mas outros fatores limitantes do desenvolvimento sustentável do nosso país também apresentam uma ligação direta com a política de recursos hídricos. Um deles é a má distribuição espacial da população brasileira, com alta concentração populacional nas regiões Sul e Sudeste; mais da metade da população do país vive no extenso litoral brasileiro de mais de 8.000 km. Esse fato é coerente com o nosso processo de colonização a partir da Europa, com entrada pelo mar, mas que foi agravado pelos movimentos migratórios entre os anos 1950 e 1980, com fortes deslocamentos das áreas rurais para os aglomerados urbanos (PATARRA, 2004). Há também que se considerar os atrativos de turismo, lazer e atividades econômicas favoráveis nas áreas litorâneas em qualquer parte do mundo, o que só vem agravar a ocupação territorial nessas zonas (MORAES, 1999).

Uma gestão dos recursos hídricos dotada de visão mais estratégica de planejamento de uso e ocupação do solo poderia aliviar em muito a pressão demográfica no litoral do país e principalmente, nas regiões metropolitanas. O instrumento da outorga de uso da água (Artigo 5º, Inciso III, da Lei Nº 9.433/97), utilizado como fator limitante do crescimento populacional e industrial nas grandes áreas urbanas, se bem aplicado, provocará gradualmente, um deslocamento natural de boa parte da população das nossas metrópoles, para as regiões norte e centro-oeste, que apresentam maior disponibilidade hídrica, permitindo uma ocupação mais racional do território brasileiro. Mas para que todas essas ações aconteçam de forma otimizada, é necessário que o Brasil implante um modelo de gestão estratégica dos seus recursos hídricos, tratando a água como um tema transversal em toda a sua estrutura de planejamento.

A importância social e estratégica da água no Brasil nunca foi vista ou sentida pelo Estado brasileiro; basta fazer um rápido retrospecto da cronologia da política de águas no Brasil a partir do seu descobrimento até os dias de hoje.

## **2. CRONOLOGIA DA GESTÃO DE ÁGUAS NO BRASIL (CÓDIGO DE ÁGUAS, 1980).**

1500 - A gestão da água era feita pela natureza, sendo os nativos, usuários e beneficiários da grande disponibilidade hídrica do território. Vale reconhecer que foram, durante alguns séculos, usuários responsáveis que garantiram a sustentabilidade desse mineral tão precioso para as gerações futuras. Embora desde 1786 já se discutisse as consequências políticas da destruição das florestas, do esgotamento dos solos, dos desvios dos cursos dos rios e escalvação das encostas para mineração (PÁDUA, 2002). Somente a partir do século XX o Brasil passou a se preocupar, com a gestão da água no seu aparato administrativo, conforme demonstrado na cronologia abaixo:

1920 – Foi criada a primeira Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas no Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, órgão do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio no Governo Epitácio Pessoa (LANNA,1995).

1933 - Reorganização do Serviço Geológico - foi criada uma Diretoria de Águas, que veio a transformar-se em Serviço de Águas.

1934 - Surgiu o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, ficando a ele subordinado o Serviço de Águas.

1934 - Decreto-Lei nº 24.643, de 10 de julho de 1934 decreta o Código de Águas (marco inicial da Política Nacional de Recursos Hídricos) competência atribuída ao Ministério da Agricultura (Governo Getúlio Vargas).

1940 - Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil foi transformado na Divisão de Geologia e Mineralogia e o Serviço de Águas tornou-se Divisão de Águas do DNPM.

1960 - Criação do Ministério das Minas e Energia, pela lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960 (Governo Juscelino Kubitschek).

1961 - O Departamento Nacional da Produção Mineral foi desligado do Ministério da Agricultura, passando a integrar o novo Ministério das Minas e Energia (Governo Jânio

Quadros).

1965 - A então Divisão de Águas do DNPM foi transformada no Departamento Nacional de Águas e Energia – DNAE, pela lei nº 4.904, de 17 de dezembro de 1965 (Governo Castelo Branco).

1968 - O segundo “E” foi incorporado, transformando o DNAE em Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, pelo decreto nº 63.951 de 31 de dezembro – Governo Costa e Silva.

1973 - Criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, através do decreto nº 73.030 de 30/10/73. Interessante notar que a SEMA foi criada no âmbito do Ministério do Interior (Governo Médici).

1975 - Foi dada autonomia financeira ao DNAEE sendo definido como o órgão Central de Direção Superior responsável pelo planejamento, coordenação e execução dos estudos hidrológicos em todo o território nacional; pela supervisão, fiscalização e controle dos aproveitamentos das águas que alteram o seu regime; bem como pela supervisão, fiscalização e controle dos serviços de eletricidade (Governo Geisel).

1977 - Em 17 de fevereiro de 1977, através da Portaria nº 234 do Ministro das Minas e Energia, foi aprovado o Regimento Interno do DNAEE. A natureza e a finalidade do DNAEE estão consignadas no art. 1º do referido Regimento Interno (Governo Geisel).

1981 - Foi marcado pela definição da Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938 de 31/08/81). Constituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) – Governo João Figueiredo.

1985 - Em 15 de março de 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, através do decreto nº 91.145, sendo transferidos para o MDU, o CONAMA e a SEMA (Governo José Sarney).

1989 - A lei nº 7.735 de 22/02/1989 extinguiu a SEMA e a SUDEPE, criando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, vinculado novamente ao Ministério do Interior (Governo José Sarney).

1990 - Através de Medida Provisória nº 150, de 15 de março, foi criada a SEMAM/PR – Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, transformada na lei nº 8.028 de 12 de abril. Por esse instrumento o IBAMA passa a vincular-se a SEMAM/PR (Governo Fernando Collor).

1992 - A SEMAM/PR é transformada em Ministério do Meio Ambiente – MMA, através da lei nº 8.490 de 19 de novembro (Governo Fernando Collor – 15.03.90 a 29.12.92).

1993 - O MMA é transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (lei nº 8.746 de 09 de dezembro) – Governo Itamar Franco.

1995 - Uma nova transformação ocorre no MMA em 1995, por conta da Medida Provisória nº 813 de 1º de janeiro, incorporando ao mesmo a política de recursos hídricos, a partir de então denominado Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, nome esse em vigor até esta data. Governo Fernando H. Cardoso.

1997 - Finalmente, em 8 de janeiro de 1997, através da lei nº 9.433 foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, responsável pela gestão dos recursos hídricos em todo o território nacional (Governo Fernando H. Cardoso).

2000 - Criação da ANA – Agência Nacional de Águas em 17 de julho, através da Lei nº 9984 (Governo Fernando H. Cardoso).

### **3. ANÁLISE DA GESTÃO DE ÁGUAS NO BRASIL**

Desde o descobrimento do Brasil em 1500 até 1940, a água era considerada, do ponto de vista de política pública, como um insumo agrícola, de interesse puramente econômico, em nada vinculada a interesses sociais ou ambientais, e a sua gestão subordinada ao Ministério da Agricultura.

Durante o período da industrialização do país, nas décadas de 50 e 60, a política da água passou a ter um foco no uso industrial, ainda com interesse econômico, mas agora voltada para o fornecimento de energia e, portanto subordinada ao recém Ministério das Minas e Energia, criado por Juscelino Kubitschek em julho de 1960. Foi então concluído um ciclo de 41 anos em que a Política de Águas esteve subordinada ao Ministério da Agricultura.

Durante o período de exceção de 1964 a 1985, o movimento ambientalista foi muitas vezes confundido ou até utilizado, como espaço para ativismo político, taxado por alguns como contra-revolucionário ou subversivo, o que retardou o seu avanço no país. Mas havia uma grande pressão internacional pela preservação ambiental principalmente por ação do Partido Verde alemão e suas ramificações na Europa. Este caldo político germinou no Brasil a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA durante o governo Médici, mas subordinada ao Ministério do Interior.

Somente após o período de exceção o movimento ambientalista nacional, como reflexo do movimento no plano internacional, fundou as bases para a criação de um ministério voltado para as causas ambientais, mesmo que ainda diluído dentro de uma pasta de desenvolvimento urbano, no Governo Sarney em 1985.

Foi no Governo Collor, em 1990 que a SEMA, extinta em 1989, deu origem agora à SEMAM/PR – Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Esta Secretaria foi então transformada em Ministério do Meio Ambiente – MMA, através da lei nº 8.490 de 19 de novembro de 1992, ainda no governo Collor. Vale lembrar que a política de águas não foi incorporada ao recém criado Ministério do Meio Ambiente, continuando sobre a responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, através do DNAEE.

A incorporação da Amazônia Legal ao Ministério do Meio Ambiente foi a primeira iniciativa no sentido de trazer a política de águas, para um contexto realmente ambiental e social, considerando que 80% das reservas de água doce do país se encontram naquela região.

Somente a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, após 34 anos sob a responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, a gestão da água passa para o Ministério do Meio Ambiente. Isso significa que somente após 495 anos de existência do país e há apenas 14 anos atrás, a Política de Águas no Brasil teve a sua gestão realizada com foco ambiental e social.

E finalizando, foi no ano de 1997, no dia 8 de janeiro, que o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei 9.433, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos e criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil. Esta lei revogou o decreto-lei de Vargas de 1934.

#### **4. A LEI nº 9.433 DE 08 DE JANEIRO DE 1997**

##### **Título I - A Política Nacional de Recursos Hídricos**

###### **Capítulo I – Dos Fundamentos**

A intenção dos autores é ir um pouco além da leitura objetiva dos diversos artigos e incisos que compõem esta lei como aquela realizada pelos profissionais da engenharia, do saneamento ou gestores de recursos hídricos, visando a sua implantação em nosso país. O foco pretendido neste trabalho são *os aspectos sociais envolvidos e os fatores que têm dificultado o conhecimento e a aplicabilidade da lei em todo o território nacional.*

Neste artigo serão abordados apenas os FUNDAMENTOS da Lei Federal nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, consignados no TÍTULO I – Da Política Nacional de Recursos Hídricos, CAPÍTULO I, Artigo 1º, incisos I a VI, considerando que estes definem e norteiam, não só a política na sua visão filosófica, mas também a sua aplicabilidade, e em consequência as dificuldades. Outros artigos da lei que apresentam dificuldades na sua implementação, bem como o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, serão abordados em outro artigo.

O maior avanço desse instrumento legal não foi no campo da hidráulica, do uso racional da água ou no planejamento estratégico do Brasil. A grande conquista na aprovação da lei 9433 foi no campo social, impedindo que a água continuasse a ser utilizada como um instrumento do aumento da desigualdade social, prática essa utilizada por mais de quatro séculos pelos detentores do poder econômico. Essa preocupação, felizmente de muitos, veio corrigir uma grande distorção presente no Decreto-Lei nº 24.643, de 10 de julho de 1934 que instituiu o Código de Águas brasileiro. No capítulo III, artigo 8º foram definidas as chamadas “Águas particulares” com a seguinte redação: *São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.* Esse instrumento legal garantia a propriedade da água associada à propriedade da terra, que se traduzia em um *direito privado* sobre a água.

Em um país em que a atividade agrária era exercida praticamente por latifundiários, esses grandes proprietários de terras eram também os donos da água. E em sendo a água um bem de subsistência, esse era um poder de vida ou morte. A “negociação” - se assim pudermos denominar uma relação de forças tão desigual entre proprietários de terra e trabalhadores rurais pelo uso da água, - terminaria sempre em uma grande concentração de poder econômico e político, largamente difundido na cultura brasileira, dos chamados “coronéis”.

Essa questão era de tal importância para o aperfeiçoamento democrático do país que foi explicitado, pelos legisladores, como o primeiro ato a ser definido pela nova lei das águas:

TÍTULO I - DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, Capítulo I - Dos Fundamentos:

Art. 1º - A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

### **I - a água é um bem de domínio público**

#### **a) a questão da desigualdade social**

Os fundamentos de uma lei definem a essência do ato legal, ou o que chamamos de «espírito da lei» ou ainda os princípios básicos que foram objeto da intenção dos legisladores. Retomando o exemplo anteriormente citado da Lei das Águas de 1934, convém lembrar que apesar de extremamente abrangente e tecnicamente bem elaborada, esta lei abrigava, do ponto de vista social, uma situação extremamente injusta, ou seja, o direito privado sobre a água. Este aparente *detalhe* foi responsável durante décadas por um agravamento das diferenças sociais em nosso país inclusive ceifando vidas de brasileiros em disputas pela água. Esse erro começou a ser corrigido já na Constituição de 1988, Capítulo II, artigo 20 – São bens da União - no inciso III: *os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais*. A ratificação do princípio veio em 1997 na lei 9.433, através deste inciso I do artigo 1º.

Não foi por acaso que esta foi a primeira preocupação dos legisladores. Era preciso acabar com o direito privado sobre a água. Mas agora é preciso que os grandes proprietários de terras incorporem a idéia de que a água que jorra em sua propriedade, não é sua, mas de domínio público e portanto, deverá obrigatoriamente ser compartilhada com todos aqueles que dela necessitarem e, evidentemente, sem ônus algum para estes, de acordo com os usos previstos na lei.

Aparentemente um problema de fácil solução, onde bastaria aplicar a lei. Mas considerando as dimensões continentais do país, o isolamento de boa parte de municípios, a falta de informação sobre direitos e cidadania, falta de acesso aos instrumentos judiciários em muitos desses recantos, o que se verifica na prática é que, passados mais de 12 anos da promulgação da lei, para uma boa parte dos brasileiros, essa conquista social ainda não se traduz em realidade.

## **b) a titularidade**

Vale lembrar que esta lei federal que instituiu em nosso país a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, foi baseada no modelo de gestão de águas da França, instituído naquele país em 1964 (Lei Francesa

nº 64-1245 de 16 de dezembro de 1964). A escolha do modelo francês trouxe embutida algumas vantagens, mas também alguns problemas.

É preciso estabelecer algumas diferenças entre os dois países a fim de poder melhor entender as dificuldades naturais da “transferência de uma política” de um país para outro, situação muito mais complexa do que importar uma determinada tecnologia ou conhecimento específico.

A França é um país unitário e o Brasil, uma República Federativa. Essa diferença impõe uma grande dificuldade no sistema de gestão da água em decorrência da definição de *titularidade*, ou seja, lá todos os cursos d’água são nacionais, e a titularidade (ou o comando da gestão) é única: o governo central. Aqui, em função do sistema federativo, tivemos que criar duas titularidades: o rio federal, de domínio da União e o rio estadual, de domínio dos estados. Esse “duplo comando” por si só já implica em uma enorme dificuldade de gestão, considerando que em uma mesma bacia hidrográfica, podemos ter um rio principal *federal*, cuja competência de gestão é da União, mas quase todos os seus afluentes serem *estaduais*, com competência de gestão de um ou mais estados da federação. Como exemplo, podemos citar a Bacia do Rio Paraíba do Sul no Sudeste brasileiro, cujo rio principal é de domínio da União, mas os seus afluentes se distribuem pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

É preciso considerar que na lei 9433 não foram estabelecidos níveis de subordinação gestora, ou seja, uma sub-bacia apesar de subordinada do ponto de vista hidrológico, não está subordinada, no que se refere à sua gestão, à bacia maior. Traduzindo, segundo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, um comitê de uma sub-bacia não está subordinado ao comitê da bacia hidrográfica ao qual ela pertence.

Considerando agora, que de acordo com o pacto federativo, os entes federados não se subordinam entre si, é perfeitamente legal que os gestores estaduais de recursos hídricos tenham políticas diferenciadas entre si e a União para as mesmas águas de um rio ou de uma bacia. Isso implica, ou melhor, exige um sistema de gestão integrado, não pela subordinação, mas sim pela livre negociação entre os diversos atores envolvidos.

### **c) a negociação**

O Brasil sempre foi conhecido pela alta qualificação do seu corpo diplomático, vide os feitos do Barão do Rio Branco, não somente ampliando as fronteiras do nosso território, mas principalmente, garantindo a sua unidade e integridade através do instrumento da diplomacia, ou seja, da livre negociação.

Esse fato é extremamente importante considerando que as questões de limites territoriais ou delimitação de fronteiras sempre foram motivos de conflitos, enfrentamentos e mesmo guerras seculares; o exemplo atual do Oriente Médio expressa bem as dificuldades em manter fronteiras conquistadas ou estabelecidas pela força política ou militar.

Esta pequena introdução tem por objetivo chamar a atenção para a importância da *negociação* como forma de estabelecer limites de convivência e sociabilidade de forma permanente ou pelo menos mais estável em uma escala de tempo secular.

Qual a relação existente entre guerras de fronteiras e a lei 9433? Respondendo de forma bem sucinta, ambas dependem de enorme negociação ou entram no campo dos problemas insolúveis. Esta lei, sancionada pelo Presidente da República em 8 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Aparentemente mais uma lei que deverá passar pelo teste da cultura tipicamente brasileira, de que, apesar de vigente, uma lei depende do referendo popular: «pega ou não pega»? É evidente que tal assertiva sempre vigiu em função da leniência dos agentes responsáveis pelo cumprimento das leis associado a uma falta de cidadania ou mesmo de civilidade por parte de uma minoria socialmente rebelde, mas respaldada por uma maioria silenciosa e, portanto, conivente.

A diplomacia brasileira é reconhecidamente competente no plano internacional, o mesmo ocorrendo com os juristas nacionais. Por conseqüência, o país possui um arcabouço legal bastante satisfatório para estabelecer condições eficazes de sociabilidade coletiva. No caso específico de

recursos hídricos, a lei das águas de 1934 é uma referência em legislação dessa natureza. Temos também uma das melhores legislações ambientais do mundo e a partir do momento em que esta passou a ser cumprida, práticas de agressões ao meio ambiente, - antes aceitas de forma pacífica ou em um segundo momento, penalizadas minimamente de forma a estimular as reincidências - passaram a ter importância tanto no plano econômico quanto social, no que concerne à responsabilidade ambiental e social das empresas.

É preciso considerar que ainda existem abusos, ora por parte de usuários que ainda tentam burlar a lei, ora por conta dos agentes de fiscalização que, em alguns casos, ignoram as implicações sociais, a ignorância, a miséria, ou mesmo o desconhecimento da legislação e invocam a lei como palavra final, imutável, não passível de interpretações jurídicas; essa postura de cumprimento de uma determinação quase divina, portanto inquestionável, justifica a punição de forma, muitas vezes, arbitrária.

Mas isso é o chamado “efeito pêndulo”, em que se parte de um extremo e na fase seguinte atinge-se o outro extremo, ambos igualmente ruins e só depois de algum tempo, o pêndulo estaciona no centro, na situação de equilíbrio.

É conhecido o axioma de que ninguém pode alegar desconhecimento da lei a fim de fugir às suas responsabilidades, mas considerando certas leis ambientais e principalmente a legislação sobre recursos hídricos que atinge não só grandes corporações e altas esferas de governo, mas principalmente a população em geral, fica aqui a pergunta: - Qual foi a estratégia de comunicação de massa utilizada pelo governo para informar a sociedade como um todo sobre a importância da gestão da água e a necessidade de definição de uma política específica para o assunto? Esta constatação é ainda mais grave se considerarmos que esta política estabelece critérios de descentralização (mas não detalha em que nível) e participação da sociedade nas esferas de decisão sobre os assuntos relacionados à água.

O que o cidadão comum sabe hoje sobre comitês de bacias, agências de água, outorga, direito público sobre a água, titularidade, planos de bacias? Muito técnico? Vamos descer alguns degraus e tentar uma simulação de pesquisa de rua tão comum nas nossas programações

televisivas. O repórter pergunta: - O que vem a ser *bacia hidrográfica*? - Você estaria interessado em participar de um *Comitê de Bacia*? - Em qual *bacia hidrográfica* você nasceu? - Você está disposto a pagar pela água de qualidade? E esta pergunta provavelmente seria respondida por outra do cidadão: mas eu já não pago?

## **II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;**

O desperdício é uma característica da cultura brasileira e a explicação desse fato foge ao interesse deste artigo. O brasileiro desperdiça quase tudo: as luzes acesas mesmo com claridade diurna suficiente ou em ambientes vazios à noite; luzes permanentemente acesa em ambientes pouco utilizados como: banheiros em escritórios, restaurantes, hotéis, locais onde uma minuteria proporcionaria grande economia de energia. Desperdício de alimentos em larga escala, desperdício de equipamentos por falta de manutenção, papéis não reciclados, etc. Não poderia ser diferente com a água. Os hábitos de uso da água no Brasil são ofensivos frente a países africanos ou do médio oriente, onde a escassez generalizada compromete a sobrevivência de alguns povos. Os banhos diários (chegando a dois ou três por dia durante o verão) e longos, torneiras abertas ao escovar os dentes, fazer a barba, lavar louça, entre outras práticas de alto desperdício desse precioso líquido.

Essa cultura é respaldada por uma disponibilidade hídrica elevadíssima frente às reservas mundiais de água doce, que podem dar a falsa idéia de que a água é um produto infinito em terras brasileiras. Mas é preciso lembrar que os seres vivos necessitam de água em quantidade e qualidade definidas. Nesse quesito também fomos pródigos em comprometer a qualidade de praticamente toda a água superficial do país.

Portanto, nada mais urgente do que definir, em lei, que a água é um recurso mineral limitado, passível de chegar a níveis de disponibilidade que comprometam o nosso desenvolvimento, por falta (quantidade) ou impossibilidade de uso (qualidade). E em sendo limitado o uso, o acesso deverá ser seletivo através de uma valoração financeira. É este inciso que permite ao poder público estabelecer a cobrança pelo uso da água no Brasil, não somente pelos serviços agregados como coleta, transporte e tratamento, como é feito hoje, mas pelo mineral em

si mesmo.

Essa é outra questão da lei de difícil compreensão para a maioria da população. Por que pagar mais pela água se já pagamos hoje? Por que pagar por algo que a natureza disponibilizou gratuitamente? E se eu coletar água da chuva? E se eu utilizar água de poço? É preciso entender que todas essas captações interferem no ciclo da água e, ao final, vão retirar água do sistema coletivo (de toda a população) para o uso individual e, portanto, terão que pagar por isso.

### **III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;**

Para efeito da lei 9433, em situações de carência hídrica, duas são as prioridades de uso estabelecidas: a) o consumo humano - e aí entende-se de forma ampla: higiene pessoal, lavagens, ingestão direta, preparação de alimentos, uso sanitário; b) dessedentação de animais, ou seja, consumo apenas para dar de beber aos animais. E os vegetais? Como seres vivos não teriam direito a uma garantia de acesso à água? Os legisladores entenderam que não e o uso para fins agrícolas vai depender de uma negociação em nível de comitê de bacia, quando houver.

Imaginemos uma situação em que um agricultor adquiriu uma fazenda, com abundância de água por exigência hídrica da sua cultura, e por isso pagou mais caro por ela, antes da implantação da 9433. A propriedade ao lado foi adquirida por um pecuarista, por preço bem inferior por não ter reservas significativas de água, mas suficientes para a sua atividade econômica. Ambos viverão em paz até o momento em que uma crise de escassez de água se instalar em função, por exemplo, de mudanças climáticas, causando efeitos de longo prazo. Nesse caso, para atender este preceito legal, o agricultor terá que abrir mão da sua produção e dos investimentos realizados na aquisição e manutenção da fazenda e ceder a água, disponível em sua propriedade, para o seu vizinho manter o seu rebanho vivo. Essa será uma negociação difícilíssima a ser resolvida.

### **IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;**

Esse inciso trata de um outro tema de grande impacto social. Nas décadas de 60 a 80, em nome do “desenvolvimento nacional”, grandes obras foram realizadas sem levar em consideração os seus impactos ambientais e sociais. Em busca do aumento da produção energética brasileira, necessária obviamente, a lógica era o ganho em escala, sendo o objetivo maior o menor custo possível por energia gerada. Isso implicava em projetos que privilegiavam a amplitude do reservatório e conseqüentemente, nível máximo possível das cotas.

Muitas dessas obras, além de provocarem grande impacto ambiental por conta de imensas áreas inundadas pelos reservatórios, maior vulnerabilidade do sistema em caso de pane, causaram grandes prejuízos a pequenos agricultores e outros usuários da água a jusante. Também os barramentos de curso d'água, realizados por grandes proprietários de terra, desviaram rios e córregos, mudando o seu regime original e impedindo a utilização da água por centenas de ribeirinhos. Estes muitas vezes perderam o bônus do recurso hídrico e ainda tiveram que arcar com o ônus dos rompimentos de muitas dessas barreiras, provocando grandes inundações com perdas materiais e humanas para os mais necessitados (MENESCAL, 2005).

Graças ao advento da Lei 9.433, situações como estas, não são mais possíveis no Brasil, impedindo que pela força do poder econômico e interesses setoriais, uma boa parte da população fique prejudicada.

#### **V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;**

Dos seis incisos dos fundamentos da Lei 9433, este talvez seja o que apresenta a maior dificuldade para a sua implementação. Os quatro anteriores, apesar de terem sido importados de uma legislação francesa, não provocaram nenhum confronto com a lógica gestora brasileira, principalmente a gestão pública; ao contrário retiraram do setor privado qualquer controle sobre a água, por menor que fosse. Mas como dissemos anteriormente, esta transferência de política da França para o Brasil trouxe vantagens, mas também problemas. E este talvez seja o de mais difícil solução: o conceito de bacia hidrográfica. Este conceito só era utilizado no Brasil na área

técnico-científica, do saneamento, da geografia e da hidrologia.

Tanto os gestores públicos quanto a população em geral, desconheciam esse conceito, o que dificulta sobremaneira definir uma nova identidade territorial para o cidadão, como é o caso dos conceitos de bairro, cidade, município, estado, país. Nenhum brasileiro terá dificuldades em identificar em quais desses limites territoriais ele nasceu ou vive, mas raros serão aqueles que saberão dizer de qual bacia hidrográfica vem a água que ele utiliza. Este problema só será resolvido com uma ampla campanha nacional de informação sobre a lei de recursos hídricos em todos os veículos de informação e direcionados por faixa etária e por região do país.

O segundo problema e este mais difícil de solucionar é a definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento da política de recursos hídricos. Para países unitários como a França, este problema não existe; mas em países federativos como o Brasil, torna-se um grande complicador. Lembremos que, para aplicar o modelo francês no Brasil, foi criada a titularidade dupla: rios federais e rios estaduais. Dessa forma, um rio que nasce e termina em um mesmo estado é rio estadual; aqueles que ultrapassam as fronteiras de um estado são rios federais. No caso da bacia hidrográfica teremos: bacia estadual – quando todos os rios que se encontram nessa bacia são de um mesmo estado; e a bacia de rio federal – quando o rio principal é federal e os seus afluentes são estaduais. Isso significa que não existe *bacia federal*. Nesses casos teremos uma dupla, tripla ou tetra titularidade para a gestão desses rios: estadual ou estaduais e federal. Caso houvesse na lei uma definição de subordinação ou uma só titularidade para esses casos, o problema estaria resolvido, mas neste caso a gestão terá que ser realizada através de uma ampla negociação política entre os estados envolvidos e a União, ou ainda entre os órgãos gestores estaduais e a Agência Nacional de Águas.

Caso as nossas relações federativas fossem cooperativas, essa negociação seria bastante facilitada com soluções em bases técnicas, mas em um país onde essas relações são extremamente competitivas e politizadas (KRELL, 2003) o resultado será geralmente um impasse, ou uma solução política que geralmente não atenderá ao interesse da maioria. Resumindo, para as bacias estaduais, a gestão será facilitada, pois só dependerá da política estabelecida pelo governador do estado em negociação com os governos municipais, setores

econômico e social do próprio estado. Já para as bacias hidrográficas trans-estaduais, essa negociação é praticamente impossível do ponto de vista político. A guerra de interesses federativos se impõe sobre a lógica técnica de gestão integrada (BARROS, 1997) e (RELATÓRIO PROJETO MANAGÉ, 1997).

#### **VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.**

Quando se fala em descentralização em um país unitário, entende-se logo que esta deverá chegar ao nível municipal. Em países federativos a descentralização geralmente ocorre na primeira relação administrativa, ou seja, da União para os Estados, uma vez que em todos esses países, com exceção do Brasil, os municípios não são entes federados, portanto, subordinados aos seus estados. A fim de explicitar a intenção em descentralizar até o nível municipal, os legisladores incluíram neste inciso “com a participação... das comunidades”.

A intenção foi boa, mas a prática é bastante diferente, o que se explica por uma cultura historicamente centralizada de um país que nasceu colônia de um império estrangeiro, teve um longo período escravagista, passou por dois grandes períodos de ditaduras militares e cuja experiência democrática plena, somada, não chega a 10% da sua existência como nação independente. Dentro desse contexto, em um primeiro momento nos final dos anos 90, muitos governos estaduais não se preocuparam muito com a aplicação desse inciso e simplesmente o ignoraram. Outros agilizaram a criação dos Comitês de Bacias de forma a manterem o controle político e financeiro dos mesmos. Em um segundo momento houve a interpretação, por alguns, de que não estariam obrigados a cumprir as determinações dos Comitês, quando essas não lhes convinham ou mesmo que, em caso de impasse, poderiam até mesmo determinar a extinção do Comitê. Hoje, muitos governos estaduais se recusam a implantar uma política integrada entre os territórios que compõem uma bacia trans-estadual, pois implicaria em uma grande articulação entre os governos envolvidos (BARROS, 2000).

## **5 - CONCLUSÃO**

Uma boa gestão de águas no Brasil será fundamental para o desenvolvimento sustentável do país e a sua afirmação como nação desenvolvida no contexto geopolítico mundial. O modelo de gestão utilizado poderá estabelecer a diferença entre um país rico e desenvolvido com benefícios para toda a sua população, como os países nórdicos, ou como centenas de outros exemplos de países cuja riqueza só é usufruída por uma minoria religiosa, política ou econômica.

O trabalho aqui apresentando, por si só, já demonstra a grande complexidade de interpretação e aplicação da Lei 9433/97 e a necessidade urgente da sua regulamentação pelo Congresso Nacional. Nesse sentido o executivo encaminhou ao Congresso, em 02/9/1999, o Projeto de Lei nº 1616 (PL 1616, 1999). O projeto de criação da lei 9433 levou mais de dez anos tramitando no Congresso Nacional até a sua aprovação e homologação. O projeto de lei da sua regulamentação já tramita também há dez anos. Portanto não é de se estranhar a necessidade de utilizar não menos do que vinte páginas para explicar, tão somente, um artigo desta lei, ou seja, os seus fundamentos. Dada a pouca disponibilidade de espaço disponível pelas revistas científicas, limitando o número de páginas por artigo, a continuidade dessa análise será publicada em outros artigos futuramente.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARROS, A.B. Gestão dos Recursos Hídricos e Programa de Investimentos para Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Itabapoana – Projeto Managé. **Anais do Seminário Nacional sobre Gestão dos Recursos Hídricos**. CREA-RJ, 1997.

\_\_\_\_\_. Na gestão de bacias hidrográficas, é preciso respeitar o espírito da lei 9433: a descentralização das decisões e a participação efetiva da sociedade civil, *Águas do Brasil*, Nº 2, 2000, p. 38-9.

BARROS, A. B. & BARROS, A. M. A. Proposta de um sistema de gestão de recursos hídricos municipal ou consorciado integrado aos planos estadual e federal, conforme a Lei Nº 9.433/97, *RAP – Revista de Administração Pública*, ISSN 0034-7612, vol. 34 (2), março/abril 2000, p. 121-32.

BARROS, A.M.A. & BARROS, A.B. As enchentes no Brasil e as implicações na saúde: medidas de prevenção, **Anais do 2º SIBRADEN – Simpósio Brasileiro de Desastres Naturais e Tecnológicos**, Santos – SP, 2007.

BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY 2008, ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Panorama Internacional; **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**, 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, promulgada em 5 de outubro de 1988.

KRELL, A.J. **O município no Brasil e na Alemanha - Direito e Administração Pública Comparados**, Oficina Municipal, São Paulo, 2003, 194 p.

LANNA, A.E. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e metodológicos**. Brasília: IBAMA, 1995.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT FRANÇAIS. **Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution**, Paris – France, 1964.

MENESCAL, R.A. **A Segurança de Barragens e a Gestão de Recursos Hídricos no Brasil**. Ministério da Integração Nacional, Brasília: Proágua, 2005, 316 p.

MORAES, A.C.R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil – Elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. Antonio Carlos Robert Moraes. Ed. Hucitec, Edusp, São Paulo, 1999, 230 p.

OPAS/OMS – Organização Pan-Americana de Saúde/Organização Mundial de Saúde - **Caderno “Água e Saúde”**, 1998.

PÁDUA, J.A. **Um sopro de destruição – Pensamento Político e Crítica Ambiental no Brasil Escravista (1786 -1888)**, Jorge Zahar Editor, 2002, 320 p.

PATARRA, N. Tendências e Modalidades Recentes das Migrações Internas e Distribuição Populacional no Brasil: um olhar para o Nordeste - **Anais do Seminário: Quantos Somos e Quem Somos no Nordeste** - Fundação Gilberto Freyre - 26 a 28 de Abril de 2004, Recife, PE.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - CASA CIVIL - SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS, Decreto N°. 24.643, de 10 de julho de 1934, **Código de Águas**, Governo Getúlio Vargas, 1934.

RELATÓRIO PROJETO MANAGÉ - **Perfil Sócio-econômico e Ambiental da Bacia do Rio Itabapoana** – 1997, 250 p.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - CONGRESSO NACIONAL - **Projeto de Lei N°. 1616 de 02 de setembro de 1999**. Brasília, DF, 1999. Disponível em: eCâmara - Módulo Tramitação de Proposições [http://www.camara.gov.br/Sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=16977](http://www.camara.gov.br/Sileg/Prop_Detalhe.asp?id=16977). Acesso em 05 de fevereiro de 2009.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE – **Código de Águas**, Volume I, Brasília – DF, março de 1980.

SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS (1997) - Ministério do Meio Ambiente – Política Nacional de Recursos Hídricos – **Lei N° 9.433, de 8 de janeiro de 1997**, 33 páginas – Brasília – DF.

VILLIERS, MARQ DE – **Água; tradução José Kocerginsky**, Rio de Janeiro, Ediouro, 2002, 457 p.

## NOTAS

\* Airton Bodstein de Barros é Doutor em Química Ambiental pela Escola Nacional Superior de Química de Rennes, Universidade de Rennes I, França. Professor Associado 2 da Universidade Federal Fluminense, desenvolve pesquisas nas áreas de gestão de recursos hídricos e defesa e segurança civil. Membro Titular da Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e Coordenador do Mestrado em Defesa e Segurança Civil da UFF.

**Endereço:** Mestrado em Defesa e Segurança Civil - Universidade Federal Fluminense

Rua Passo da Pátria, 156, Sala 564 A e B – Prédio Novo da Escola de Engenharia, Bloco D - São Domingos - Niterói – RJ CEP: 24.210-240

**Contatos:** Tels: (21) 2629-5580 - 2629-5489 – 2629-5493

**E-mail:** [airton@defesacivil.uff.br](mailto:airton@defesacivil.uff.br)

\*\* Angela Maria Abreu de Barros é Doutora em Química Ambiental pela Escola Nacional Superior de Química de Rennes, Universidade de Rennes I, França. Professora Adjunto 4 da Universidade Federal Fluminense. Desenvolve pesquisas nas áreas de recursos hídricos e defesa e segurança civil, sendo professora do Mestrado em Defesa e Segurança Civil da UFF.

**Endereço:** Mestrado em Defesa e Segurança Civil – Universidade Federal Fluminense

Rua Passo da Pátria, 156, Sala 564 A e B – Prédio Novo da Escola de Engenharia, Bloco D - São Domingos - Niterói – RJ CEP: 24.210-240

**Contatos:** Tels: (21) 2629-5580 – 2611-0429

**E-mail:** [angela@defesacivil.uff.br](mailto:angela@defesacivil.uff.br)