

# Política de águas no Brasil e os distintos caminhos de sua implementação

*Luis Fernando Novoa Garzon*

Desde a colonização, as águas no Brasil foram consideradas de "ninguém". Águas, terras e populações nativas a disposição de quem pudesse tragá-las. O país visto como estoque, senzala, reservatório, plataforma à disposição de elites desenraizadas. O território, essa paisagem escolhida, foi tela de fundo ideal para o "heroísmo" da burguesia mercantil: a travessia que vai do "Novo Mundo" a um mundo novo, com fluxos de comércio deslocados e ampliados. E a água sempre a disposição desses fluxos, a serviço de poucos, a reproduzir um padrão de desenvolvimento predatório e desigual.

Os chamados "recursos hídricos", assim que tratados legalmente no final do século XIX, logo ficaram sob a competência do Ministério da Agricultura (água como insumo). A partir de 1950, com a aceleração do processo de industrialização-urbanização, a atribuição passa ao Ministério de Minas e Energia (água como infra-estrutura). No bojo do processo de redemocratização nos anos 80 garante-se o preceito constitucional de que a água é bem dos Estados ou da União, sujeita a normatização e planejamento públicos e objeto de um sistema nacional e integrado de gerenciamento. Em 1995 a Secretaria de Recursos Hídricos ganha lugar específico na estrutura administrativa federal, na esfera do Ministério do Meio Ambiente. Dois anos depois seria promulgada, a Lei Nacional de Recursos Hídricos (9433/97) prescrevendo diretrizes para um novo marco regulatório das águas. Mais tarde, para detalhar e orientar a sua implementação, o CNRH aprova em janeiro de 2006, o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que pretende ser um espaço de planejamento compartilhado entre Estado e sociedade civil para implementar as metas e programas para o que deveria ser o uso racional, eqüitativo e sustentável das águas no Brasil até 2020.

Necessário é decifrar este terreno institucional híbrido, concebido em meio à democratização social dos anos 80 mas erguido em um contexto de desmonte do setor público no final da década seguinte. A alegação de falta de recursos por parte do Estado não pode servir de justificativa para que um serviço essencial e direito humano fundamental receba tratamento de mercadoria. As parcerias público-privadas (ppps), especialmente em setores essenciais, constituem uma inaceitável transferência de responsabilidades inatas ao Poder Público. Sob regime "público-privado", água, saneamento, energia, educação e saúde seriam reorganizados e planejados de acordo com a lógica do retorno financeiro, em detrimento de objetivos maiores como o desenvolvimento nacional e a ampliação da cidadania. Empresas privadas, por serem inerentemente fragmentárias e imediatistas, são incapazes de assumir atribuições públicas de tal magnitude

Precisamos mapear as caixas-pretas e sistemas decisórios corporativos que tem se incrustado no Estado brasileiro, para trazê-los à luz do debate público e fazer com que se justifiquem, que demonstrem sua "eficiência" e em função de quem. A identificação e a

inquirição desses espaços capturados é condição para a construção de uma nova institucionalidade democrática.

## **POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E O BRASIL: NAS ÁGUAS DE QUEM?**

A Lei 9433/97 ao mesmo tempo em que fornece instrumentos institucionais para a implementação de uma política nacional de águas, foi concebida nos marcos dos processos de desregulamentação e desarticulação nos anos 90. O Estado devia renunciar a suas funções provedoras e dedicar-se apenas às funções reguladoras. As "metas nacionais" que valem, nesse paradigma, são as que dizem respeito ao agregado de interesses privados envolvidos em cada setor. A ampliação da participação do setor privado na prestação de serviços essenciais e de infra-estrutura pressupõe um aumento proporcional de sua interferência na gestão desses mesmos serviços, o que tem sido nominado como "gerenciamento" ou "governança". O Executivo passa a ser um balizador de diretrizes à medida que a implementação das políticas é delegada a Agências Reguladoras, com graus variáveis de autonomia. A autonomia perseguida para tais Agências, sintonizadas com os mercados, é a autonomia em relação ao Governo, autonomia frente à vontade da população manifesta democraticamente em eleições. No setor de águas não poderia faltar a Agência respectiva: a ANA-Agência Nacional de Águas, criada em 2000 com a missão de implementar a política nacional de recursos hídricos instituída pela lei 9433.

A ANA apesar de vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tem autonomia administrativa e financeira, mandatos não coincidentes com o do Presidente da República e amplas prerrogativas de deliberação. A sua criação teve por objetivo emitir uma sinalização positiva para os investidores privados e lançar um convite a que os grandes usuários se envolvessem diretamente no processo decisório da água. Por sua gênese e estrutura, a ANA não está a altura da atribuição que lhe foi dada.

A implementação de uma política que propõe à gigantesca tarefa de criar um sistema nacional de águas, de promover o controle soberano e o acesso universal a este bem essencial e estratégico - a partir de diretrizes e instrumentos a serem inseridos transversalmente nas políticas setoriais e nas agendas da União, Estados e Municípios - deveria estar a cargo de um órgão que tivesse a devida centralidade política e também a devida transparência. Somente haverá "gestão descentralizada e integrada" das águas se houver antes convergência política, articulação entre esferas públicas e a participação qualificada da cidadania. O Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SNRH), nos termos descritos da seção VI da lei 9433, precisa ser construído de forma concomitante e transparente nas três esferas jurisdicionais, (União/Estados/Municípios) através de políticas deliberadamente coordenadas, para que não se converta em um arranjo exótico e fragmentador.

Menor prioridade não deve receber o esforço de convergência das políticas de água do continente, pois em se tratando de recursos naturais contínuos e transfronteiriços como os nossos, indispensável confirmar na escala regional, os princípios da universalidade, da equidade, do controle público e da participação, que forem definidos na escala nacional. Por isso, para que haja vigência da política nacional de recursos hídricos se faz necessário excluir a

água de quaisquer negociações ou acordos comerciais, de modo que nenhuma restrição ou exceção à regulamentação pública e nacional do setor.

A lei 9433 e o Plano Nacional de Recursos Hídricos que a regulamenta, abrem espaços novos à participação popular no processo de planejamento, deliberação e execução, por meio de representação nos Comitês de Bacia, nos Conselhos Estaduais de Recursos e no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. No entanto, essa representação ainda é insuficiente e distorcida. A representação dos interesses dos usuários domiciliares, dos interesses difusos, da grande maioria da população, é proporcional à dos grandes usuários, empreendimentos industriais e agrícolas.

A lei de nacional de águas em um país como o Brasil, cobijado entre outras coisas por seu potencial agroexportador, logístico e hidroelétrico, não pode se limitar a “prevenir conflitos no uso da água”, o que seria nada mais que a cristalização dos manejos privados preponderantes. O verdadeiro alcance da política nacional de águas será definido no processo de implementação do PNRH. Os instrumentos de gestão previstos em lei serão modelados durante a indicação dos critérios e a montagem de instâncias operadoras cabíveis a cada um. A seguir, avalio as perspectivas de aplicação de alguns desses instrumentos.

1) Enquadramento de corpos hídricos por classes de uso. O enquadramento, se aplicado de forma meramente classificatória, conduziria a uma indesejada especialização econômico-funcional dos corpos hídricos, enquanto o que se espera é que sirva para reverter usos insustentáveis das águas, estabelecendo metas consecutivas de qualidade, adequadas às suas múltiplas potencialidades.

2) Outorga de direito de uso da água. A outorga é a principal ferramenta de disciplinamento do uso das águas. Captações de água, lançamentos de esgotos e aproveitamentos energéticos somente serão autorizadas sob avaliação prévia do impacto dessas atividades sobre o regime, sobre a vazão e sobre a qualidade das águas, observando-se o enquadramento específico de cada corpo hídrico considerado, em conformidade com suas inter-relações com a Bacia Hidrográfica. A outorga do direito de uso, para que não seja deliberada às cegas, requer antes a consolidação do sistema de informações de recursos hídricos, como previsto no PNRH. Além disso, a outorga não pode ser pensada separadamente do processo de licenciamento ambiental, e também sem que se entrelace com às políticas setoriais de saneamento ambiental, energia, mineração e de desenvolvimento urbano. Até este momento, a ANA é o órgão responsável pela outorga de uso em águas de domínio da União, sendo sua ação referencial para os Estados e o Distrito Federal. A abrangência e complexidade próprias à administração desse instrumento recomendam a ampliação do processo de decisão sobre as outorgas, com a participação de colegiados com maior representatividade social.

3) Delimitação das Bacias Hidrográficas como unidades básicas de planejamento e de intervenção. O enfoque integral propiciado por Planos, Comitês e Agências de Bacia pode ser um convite ao resgate do território em sua integralidade, um convite à capilarização do desenvolvimento, desde que a União e os Estados desenvolvam

referencias políticas e os “nós” institucionais para tanto. Sem a conjugação do Plano Nacional com os Planos Estaduais de Recursos Hídricos, do Conselho Nacional com os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e das políticas setoriais, nacionais e regionais que incidem sobre as águas estes espaços não serão efetivos nem legítimos.

4) Cobrança pelo uso da água. O reconhecimento e estipulação do valor econômico da água o instrumento de gestão mais controverso. A lei prevê que os recursos obtidos devem ser aplicados "prioritariamente" na recuperação e manutenção da Bacia Hidrográfica em que teve lugar a cobrança. Na verdade, este mecanismo tem ampla utilização em países que resolveram criar mercados de água ou mercados de direitos de uso de água em prol de uma "alocação eficiente do recurso", ainda que o custo desta eficiência venha sendo a oligopolização econômica e a crescente desigualdade no acesso a serviços essenciais. No caso brasileiro, a cobrança foi apresentada como um instrumento suplementar, com caráter de retribuição, válido somente para os usos outorgáveis, ficando de fora os chamados usos insignificantes. O que norteará o comportamento dos usuários, especialmente os grandes, vinculados à agricultura e indústrias de escala, não é a cobrança da água isoladamente, mas sim uma seqüência de responsabilizações frente aos planos de recursos hídricos, às classes de enquadramento e às condições impostas na outorga.

## **NOSSAS ÁGUAS, NOSSO PODER**

Os setores privatistas pretendem marcar o ritmo e direção da implementação do PNRH. Os interesses destes setores, replicados em Instituições Financeiras Internacionais, Organismos Multilaterais, Fóruns empresariais e Agências Reguladoras, transparecem como intentos de “racionalização” do uso, de “modernização” da gestão ou de “amadurecimento” institucional do setor. Aqueles que têm como meta um “mercado de águas sob gestão integrada” para o Brasil pretendem rifar o futuro de grande parte da população brasileira que mal se insere no mercado de consumo e que exige água como direito fundamental e como serviço essencial, portanto público.

Água é aprendizado coletivo embutido, lugar de poder e autonomia social, fluxo intensificador do espaço e do tempo. Por isso a privatização da água é vista como medida preventiva pelos círculos de poder mais concentrados: uma forma definitiva de selar, represar e condicionar o destino comum de nossa gente. Água pública sob controle da cidadania é nossa forma de responder: cá estamos e vivemos. Um basta à chantagem de uns com o que é de todos. O pacto mais elementar a se fazer em um país a ser reconstruído pela base e para si mesmo.

*Luis Fernando Novoa Garzon* é sociólogo, membro da Ação pela Taxação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos, do GT Serviços da Rede Brasileira pela Integração dos Povos(REBRIP), da Rede Brasil-Vigilância das Instituições Financeiras Internacionais e da Red Vida. [lnovoa@uol.com.br](mailto:lnovoa@uol.com.br)

-----  
Este artigo foi publicado em setembro de 2006 como um dos capítulos introdutórios do livro "Por um modelo público da água - Triunfos, lutas e sonhos" (a versão brasileira do livro "Reclaiming Public Water", foi publicada originalmente em inglês em janeiro de 2005).  
-----