

Dêem uma chance à Constituição Estadual e à Lei das Águas do RS!

A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES – Seção Rio Grande do Sul endossa e apresenta ao Governo do Estado o documento a seguir, de autoria do Economista Eugenio M. Cánepa:

1. Estamos assistindo a (ou, melhor, participando de) um evento cada vez mais típico do cenário econômico-social-ambiental gaúcho: uma estiagem prolongada que virou uma seca devastadora, causadora de sérios problemas à produção agro-pastoril e ao abastecimento das populações, quer urbanas, quer rurais. Daqui a pouco – provavelmente mais cedo do que se pensa - estaremos enfrentando o outro extremo: enchentes desastrosas, com conseqüências simétricas àquelas das secas, fato que tem sido ainda mais típico do aludido cenário nos anos recentes.
2. Não poucos especialistas vêm em andamento, em escala global, mudanças climáticas que têm, dentre suas conseqüências, este fato: embora as médias anuais de precipitação se mantenham nas diversas regiões do globo, a variabilidade aumentará notavelmente, isto é, teremos secas e enchentes mais intensas nas sub-regiões componentes, bem como uma concentração maior em localidades específicas (lembrar o caso de São Lourenço, no início de 2011).
3. Diante de mais este evento desastroso, assistimos ao corre-corre governamental, em seus três níveis: municipal, estadual e federal. Azáfama este perfeitamente compreensível – afinal, trata-se de mais uma emergência – mas, sem dúvida, atabalhado, desorganizado, baseado em GTs *ad hoc* recrutados arbitrariamente. Em paralelo às medidas, principalmente financeiras, de apoio aos produtores rurais, começam a surgir idéias que incidem diretamente sobre o tema da gestão de recursos hídricos: abolição, em certas regiões, de culturas de irrigação intensiva, perfuração indiscriminada de poços, micro-açudagem, irrigação “racional” como solução de longo prazo (a mais recente parece estar na Califórnia), etc.
4. Os meios de comunicação que, como não poderia deixar de ser, têm dado ampla cobertura aos acontecimentos, começam a colocar insistentemente uma questão: se os eventos extremos, embora não exatamente previsíveis, se dão com relativa freqüência, não deveriam as autoridades governamentais estar institucionalmente mais preparadas para lhes fazer frente? Afinal, quem deve cuidar de nossas águas?
5. Na tentativa de responder a estas questões, especialmente a última, revelam os membros do governo entrevistados uma séria incompreensão no que tange a qualquer estratégia de longo prazo bem sucedida. A principal evidência desta incompreensão transparece no momento em que, se diz,

órgãos como a Secretaria de Agricultura, a Secretaria de Obras e Irrigação, a Secretaria de Habitação e saneamento, etc., haverão de “cuidar” dos nossos recursos hídricos. Deve ficar bem claro, desde já, que os mencionados órgãos são entes governamentais direcionados para o planejamento e promoção dos **usos** dos recursos hídricos e **não para a gestão** desses recursos. A efetiva gestão dos recursos hídricos, ou seja, das águas que a natureza oferece, implica a proteção (recuperação, conservação) dos mananciais e o reconhecimento de sua escassez relativa e, conseqüentemente, a necessidade de usos compatibilizados e compartilhados; em suma, um comando efetivo dos recursos hídricos de tal modo que os diversos agentes moderem suas respectivas demandas/utilizações, disponibilizando-se para todos eles, ainda que em quantidades moderadas.

6. Neste contexto, é preciso ter bem claro o significado de escassez dos recursos hídricos. Historicamente, até relativamente pouco tempo atrás, as nossas águas interiores podiam (com raras exceções) aquilo que os economistas designam como “bem livre”, isto é, um bem ao qual todos os agentes podem ter acesso ilimitado, gratuitamente, sem mútua interferência. Em tal situação, a instituição do “livre acesso” é perfeitamente funcional: o bem é de todos, efetivamente. Entretanto, a partir do fim do século XIX, no mundo desenvolvido, e a partir da segunda metade do século XX, no mundo subdesenvolvido, a situação muda radicalmente. Principalmente por questões de degradação qualitativa (despejo de efluentes – poluição) – mas também, em alguns casos, por conflitos de quantidade – o acesso gratuito, ilimitado, torna-se impossível. O caráter de bem livre é perdido e a instituição do livre acesso torna-se não-funcional (o lema “o bem é de todos” vira “o bem é do primeiro que chegar”). Os usos de alguns agentes passam a interferir nos de outros.
7. O caso do nosso lago Guaíba, em Porto Alegre, é exemplar. Até os anos 50 e 60 do século XX, o lago Guaíba podia ser considerado um bem livre, possibilitando todos os usos e o livre acesso dos agentes: retirada de água para abastecimento público e industrial, lançamento de esgotos e efluentes *in natura*, pesca, recreação de contato, navegação, etc. Assim, por exemplo, o Departamento de Turismo da Prefeitura quisesse promover as praias de sua margem esquerda, não precisaria se preocupar com o fato de o DMAE da época estar lançando os esgotos da cidade *in natura*. E assim para outros usos. A capacidade de suporte/assimilação do lago Guaíba era suficiente para “absorver” todas essas utilizações. Nessa situação, um “plano” de utilização do lago Guaíba (ou da bacia hidrográfica como um todo) é uma mera justaposição dos planos setoriais dos agentes utilizadores, pois o plano de nenhum deles interfere nos dos outros. O crescimento contínuo da população e da produção *per capita* (ou seja, a densificação econômica, por km²), muda essa situação a partir dos anos 60, 70. Os esgotos lançados sem tratamento já não são assimilados naturalmente, degrada-se o recurso hídrico, perdem-se a balneabilidade e

a pesca e encarece-se a própria potabilização de água para o abastecimento da cidade. O livre acesso já não é funcional. Uma utilização “desloca” ou encarece outras. Agora, sim, um Plano de Bacia Hidrográfica se faz absolutamente necessário, compatibilizando os diversos usos, implicando intervenções quali-quantitativas que possibilitem o uso compartilhado (e mais moderado, por cada um dos agentes). É claro que, em situações de estiagem/seca, os problemas acima se acentuam, exigindo medidas ainda mais austeras. Mas, o importante a ressaltar é que, mesmo sem estiagem/seca, o recurso hídrico já apresenta escassez, exigindo mecanismos institucionais de **gestão**.

8. O exposto implica que o recurso hídrico 1) passe a ter um “dono” e 2) que tal dono tenha uma sistemática clara de administração de sua escassez, de tal modo que os usos múltiplos sejam compatibilizados e possibilitados. Embora com enormes dificuldades de implantação e implementação – *resultante da cultura “anterior” de aproximação aos recursos hídricos via agentes utilizadores* – é preciso deixar bem claro que o estado do RS, em particular, e o Brasil, em geral, já deram os dois passos acima mencionados. Quanto ao primeiro ponto, seguindo uma tendência mundial de “publicização” das águas, **o Brasil estabeleceu, em nível constitucional, o domínio estatal federal ou estadual das mesmas**. De fato, pelos artigos 20 e 26 da Constituição Federal (respectivamente, bens da União e bens dos Estados Federados), os cursos d’água de fronteira interestadual ou internacional, que atravessem dois ou mais Estados, que se estendam a ou provenham de território estrangeiro, são bens da União. Os demais cursos d’água e as águas subterrâneas são bens dos Estados Federados. Assim, a partir da CF de 88, não há mais águas privadas nem municipais.. Com base nessa atribuição de domínio, as Constituições estaduais e suas legislações derivadas, bem como a legislação federal competente, começaram a ser “desdobradas”, no sentido de estabelecer o segundo ponto, a sistemática de gestão.
9. A Constituição Estadual de 89, através do seu art. 171, ocupa um lugar de destaque no “desdobramento” acima mencionado. De fato, para as águas de seu domínio, a CE estabelece:

Constituição Estadual do Rio Grande do Sul

Art. 171 - Fica instituído o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional de gerenciamento desses recursos, adotando as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo, com vista a promover:

I - a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado;

II - o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas.

Parágrafo 1º - O sistema de que trata este artigo compreende critérios de outorga de uso, o respectivo

acompanhamento, fiscalização e tarifação, de modo a proteger e controlar as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, assim como racionalizar e compatibilizar os usos, inclusive quanto à construção de reservatórios, barragens e usinas hidrelétricas.

Parágrafo 2º - No aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de absoluta prioridade o abastecimento das populações.

Parágrafo 3º - Os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas.

10. Este dispositivo corporifica quatro grandes princípios para a gestão das águas estaduais:

1º) Gestão das águas através de um Sistema Estadual de Recursos Hídricos – e não através de um órgão específico e centralizado – reconhecendo-se, assim, a complexidade técnica, política e institucional da questão;

2º) Adoção da bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e intervenção; aqui, vai-se ao encontro de princípio bem estabelecido na doutrina internacional de gestão de recursos hídricos: com a crescente escassez dos recursos hídricos – em virtude do crescimento exponencial da população e da produção *per capita* – a interdependência entre os agentes utilizadores não é mais pontual ou de vizinhança, mas alcança todo o território da bacia;

3º) Estabelecimento da outorga e tarifação dos recursos hídricos – cobrança pela retirada e pelo despejo de efluentes – estabelecendo-se em nível constitucional, para as águas de domínio estadual o Princípio Usuário Pagador (PUP), um moderno instrumento econômico utilizado amplamente em países do mundo desenvolvido – especialmente nos países da União Européia; o PUP, complementarmente à outorga, é um instrumento poderoso no sentido de sinalizar a escassez do recurso e induzir à moderação no uso por parte dos agentes (trata-se, na verdade, de uma renda de escassez ricardiana, semelhante à cobrança pelo estacionamento nas áreas “azuis” de nossas cidades);

4º) Reversão **obrigatória**, para a respectiva bacia de arrecadação, da receita acima, devendo os recursos financeiros ser aplicados na **própria gestão das águas da bacia**; este dispositivo torna a aplicação do PUP uma operação “casada”: o produto de sua arrecadação fica na bacia para a sua gestão isto é, financiando o planejamento e a execução das intervenções, sejam estruturais ou não. Este auxílio financeiro resultante da reversão tarifária é um legitimador e potencializador eficaz do próprio PUP: *a cobrança pelo uso da água não é “mais um imposto”, mas sim uma espécie de “taxa de condomínio” para a proteção e desenvolvimento das águas bacia.*

11. Para a regulamentação, por lei, de uma cláusula constitucional tão rica, abriam-se duas possibilidades: de um lado, uma lei que colocasse o sistema o mais próximo do topo da pirâmide hierárquica do Estado, com caráter centralizado e com decisões do tipo *top-down*; de outro, um sistema descentralizado e participativo, nos moldes do sistema francês e com

inspiração remota no exemplo das Companhias de Águas alemãs do fim do século XIX e início do século xx (sendo a mais famosa, a Companhia do Vale do Ruhr). Prevaleceu a segunda hipótese, pelos motivos explicados no parágrafo seguinte.

12. Em 1983, por promoção conjunta do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE/MME), da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA/MINTER), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/SEPLAN) e do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), foi realizado, em Brasília, o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos. Esse encontro teve a participação de especialistas internacionais da Inglaterra, França e Alemanha e teve como principal consequência a deflagração de um amplo debate, em escala nacional, sobre a urgente necessidade de modernização da gestão de recursos hídricos. Tal debate, por sua vez, teve como desdobramento um entusiasmo crescente pelo exemplo francês descentralizado e participativo de comitês (“parlamentos das águas”) e agências de bacia (organismos técnicos e financeiros para assessoramento aos comitês e execução de suas deliberações), o qual acabou conquistando corações e mentes de ponta a ponta no país. Assim, as pioneiras leis paulista (7.663/91) e gaúcha (10.350/94), bem como a lei federal – a Lei 9433/97 que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e os critérios de gestão dos cursos d’água de domínio da União – e outras leis estaduais, foram todas elaboradas com maior ou menor inspiração no modelo francês.

13. O Sistema Estadual de Recursos Hídricos do RS (SERH-RS), tal como configurado na lei 10.350/94, a partir do disposto no art. 171 da Constituição Estadual, consta de dois elementos de frente: os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (CBHs) e as três Agências de Região Hidrográfica (ARHs) (Guaíba, Uruguai e das Bacias Litorâneas).

Os CBHs – compostos de representantes dos usuários das águas (40%)¹, da população em geral (40%)² e do governo (20%) – estão encarregados de deliberar sobre os Planos de Bacia, que corporificam os usos permitidos, sua proporcionalidade, as intervenções de proteção dos recursos hídricos, os níveis tarifários, tudo no sentido de se obter um uso múltiplo das águas, bem como sua sustentabilidade. Como no caso francês, são os “parlamentos das águas”, instâncias fundamentalmente de negociação e compatibilização de interesses, legítimos sempre, mas conflitantes freqüentemente, em virtude da escassez das águas anteriormente

¹ Agricultura, pecuária, indústria, abastecimento público, esgotamento sanitário, turismo e lazer, mineração, navegação, etc.

² Instâncias governamentais com interesse na promoção do uso dos recursos hídricos da bacia: Secretaria de Agricultura, Secretaria de Obras e Irrigação, Secretaria de Energia, Secretaria de Saneamento e Habitação, etc.

explicada³. Assim, um plano de irrigação na bacia tem que ser compatibilizado com o plano de saneamento dessa mesma bacia; um esquema de reservação (armazenamento) de águas em épocas de altas chuvas para regularização de vazão e enfrentamento de enchentes e estiagens, deve ser estabelecido globalmente ao nível da bacia, e não arbitrariamente, ponto por ponto. Em suma, o que o planejamento por bacia procura é, através dos dados do balanço hídrico – que leva em conta, é claro, as ocorrências extremas e suas probabilidades – e das negociações entre os representantes componentes do comitê, preparar a comunidade, em geral, e os usuários, em particular, não só para o compartilhamento dos recursos hídricos em épocas normais, mas também para esses eventos extremos que necessitam protocolos específicos de atuação. Além disso, no caso do RS, em que temos uma precipitação média anual alta, mas com variabilidade – estiagens e enchentes também acentuadas – um dos componentes mais importantes de um Plano de Bacia Hidrográfica deverá ser um sistema globalmente delineado de reservação para regularização de vazão. Demais está dizer que o PUP pode representar um papel estratégico no financiamento das intervenções estruturais necessárias.

As Agências de Região Hidrográfica são organismos técnicos justamente para isso, colocados pelo Estado à disposição dos CBHs no sentido de dar-lhes o suporte técnico (a mera representação legítima de interesses não é suficiente para levar as negociações a bom termo), executar as suas decisões, efetuar a cobrança pelo uso das águas, canalizar os recursos financeiros aos agentes que farão as intervenções estruturais e não estruturais programadas, bem como operar os instrumentos e mecanismos de monitoramento dos recursos hídricos da bacia integrantes da Região Hidrográfica. Além deste suporte, as Agências fazem a ligação dos CBHs com os *órgãos de tutela* do sistema: o DRH, Departamento de Recursos Hídricos, e Fundação Estadual de Proteção Ambiental -FEPAM (já que o sistema de recursos hídricos é um subsistema do sistema estadual de meio ambiente, a FEPAM está lado a lado com o DRH, como co-gestora do SERH-RS). Ambos são órgãos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e “procuradores” do Poder Público Estadual, o “dono” em última instância das águas gaúchas.

O DRH é o órgão que estabelece as outorgas, deveria operar o Sistema de Informações dos Recursos Hídricos (ainda não implementado) e faz a fiscalização do funcionamento do sistema, com base nas deliberações dos CBHs, dos estudos técnicos das ARHs e da legislação vigente. Também tem a seu cargo a elaboração, a partir das indicações dos CBHs, do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) a ser submetido, pelo Poder Executivo Estadual, à Assembleia Legislativa, para ser transformado em lei. Justamente nesse PERH ficam contempladas todas as medidas de

³ Como se vê, os CBHs não são ONGs, como muita gente pensa. São verdadeiras Organizações Governamentais (OGs), órgãos delegatários do Estado, instituições criadas pela Lei Estadual 10.350/94.

prevenção e remediação dos efeitos das alterações climáticas, como as estiagens e as enchentes. O DRH é o organismo que deverá implantar o Sistema de Alerta e Controle de Cheias e Estiagens e operar a Sala de Situação para controle permanente dos eventos climáticos extremos, a exemplo do que já ocorre em outros estados.

Finalmente, por cima, por assim dizer, desses agentes, está o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, encarregado da formulação da Política Estadual de Recursos Hídricos e do estabelecimento do Plano Estadual de Recursos Hídricos, o qual deve ser uma espécie de plano “guarda-chuva” do conjunto dos planos das bacias.

14. Passados nada menos de 17 anos de sua promulgação, a lei 10.350 está longe de sua completa implantação e, conseqüentemente, o SERH-RS completamente capenga. É verdade que os CBHs de todas as bacias de domínio do estado do RS estão legalmente estabelecidos, refletindo uma boa mobilização da sociedade gaúcha. Entretanto, embora muitos deles tenham conseguido, ao longo de todos estes anos, verdadeiros milagres em matéria de negociação ao nível de suas respectivas bacias, deve-se reconhecer que o seu funcionamento é precário. Com o auxílio de recursos financeiros do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e do trabalho de empresas de consultoria locais, têm feito algum avanço em matéria de Planos de Bacias. Negociações em alguns pontos e momentos de crises também têm sido notáveis. Mas, concretamente, ainda não podem exercer o seu verdadeiro papel, o estabelecido por lei: decisões vinculantes e estabelecimento dos níveis tarifários para financiar as intervenções programadas. Funcionam como ONGs e não como instituições do Estado, criadas por lei, como efetivamente o são. Isto se deve a, pelo menos, 4 fatores mutuamente realimentadores:

1°. Inexistência, ainda, das Agências de Bacia (3 ARHs), órgãos sem os quais, como vimos, não há possibilidade técnica nem operacional de o sistema funcionar;

2°. Não participação do Governo nos 20% de lugares que devem, por lei, ser ocupados nos CBHs. O Governo age à margem dos Comitês, não procura integrar seus planos e intervenções no conjunto das discussões dos Planos de Bacia dos respectivos CBHs (o caso mais recente é o dos “Decretos” relativos ao Rio dos Sinos)⁴;

3°. DRH totalmente despreparado, por falta de pessoal, material e protocolos de procedimentos, para levar a cabo a sua função de gestor, em última instância, dos recursos hídricos estaduais (em parte, isto vale também para a FEPAM).

Ofertas da ANA – Agência Nacional de Águas – para auxiliar o governo estadual na solução deste grave problema, têm sido sistematicamente desconsideradas até o momento. Cabe ressaltar, entretanto, que neste

⁴ É alvissareira a notícia de que a Secretaria de Obras e Irrigação determinou que suas representações regionais ocupem efetivamente seus lugares no CBHs que lhes correspondem.

particular há um fio de esperança. Nos dias 7 e 8 de dezembro de 2011, foi realizada, pelo DRH, uma oficina com a presença de altas autoridades da ANA sobre as etapas e medidas necessárias para a consolidação do DRH como um departamento à altura das suas funções. Ao cabo da oficina, foi discutida uma agenda de atividades para o primeiro semestre de 2012, tendo a titular da SEMA se comprometido a levar tal agenda ao conhecimento do Governador. Espera-se, na brevidade possível, que a Presidência da ANA consiga, finalmente, o que vem solicitando reiteradamente: uma reunião de alto nível com o Governador e o alto escalão do governo⁵.

4°. Quando da ocorrência de desastres ambientais ou discussão de problemas ambientais crônicos, os meios de comunicação praticamente passam “por cima” dos comitês, convocando diretamente as autoridades governamentais, as quais, por sua vez, não fazem qualquer menção de encaminhar o debate para o âmbito dos comitês.

15. Desde 2010, está em andamento um convênio entre a SEMA e a METROPLAN, pelo qual esta entidade exercerá, em caráter experimental, através de departamento específico, a função de ARH para a Região Hidrográfica do Guaíba (9 comitês). O sucesso do projeto pode acarretar a criação de um setor da METROPLAN com a atribuição exclusiva de exercer, definitivamente, as funções de ARH. Isto, a rigor, faz bastante sentido, na medida em que a METROPLAN já tem, no seu âmbito de trabalho, outros aspectos relevantes da gestão territorial. A realidade, entretanto, é que o projeto precisa ser acelerado e intensificado para que se possa chegar ao resultado almejado. Uma alternativa é a criação imediata das três Agências como organismos da administração indireta, vinculados à SEMA. Dado o caráter absolutamente estratégico das três ARHs para o funcionamento do SERH-RS, este é um tema que precisa atenção concentrada, redobrada e urgente por parte do governo.

16. Na edição de Zero Hora dominical de 15/01/2012, há uma entrevista com o prof. André Luiz Lopes da Silveira, Diretor do Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS. A manchete da entrevista é por si só sugestiva. “Somos o Estado mais atrasado”. A certa altura da entrevista diz o Dr. André: “Temos os comitês de gerenciamento mais antigos do Brasil e a lei mais antiga (obs.: na verdade, como vimos, a segunda mais antiga), mas não fomos adiante. Involuímos. Não conseguimos fazer funcionar e até hoje não temos sequer um plano estadual de recursos hídricos”. E, mais adiante: “Aqui não falta água. Aqui chove mais do que o dobro do que na Europa e nos Estados Unidos. Só que não sabemos armazenar. Esse é o problema”. Sábias palavras. Primor de síntese. Não requer comentários adicionais.

⁵ A ANA dispõe de metodologia expedita e pesquisa de campo comparativa para o dimensionamento de um órgão gestor adequado às necessidades do nosso estado. Isto é muito importante, na medida em que, pelo que foi exposto, as mais de meia centena de funcionalidades de um órgão de gestão terão que ser divididas entre o DRH, a FEPAM e as ARHs.

17. Quando estava sendo preparada a legislação de regulamentação do art. 171 da Constituição estadual (a futura Lei 10.350/94), no início dos anos 90, um membro da equipe teve a oportunidade de realizar um estágio no Ministério do Meio Ambiente da França, bem como em três de suas Agências de Bacia. Um dos objetivos no estágio era o de observar *in loco* o que seria certamente uma séria crise no sistema francês de gestão das águas, dada a seca então vigente em todo o país (uma das piores do século, senão a pior). O que se verificou naquela ocasião é que, longe de uma crise, o sistema estava experimentando um fortalecimento, onde o papel de negociação dos Comitês e o de assessoramento técnico por parte das respectivas Agências era mais importante do que nunca.
18. A atual crise climática por que passa o RS demonstra claramente o quanto o estado perde por não ter implementado completamente a política de gestão dos recursos hídricos e por não ter aproveitado, até aqui, todos os instrumentos institucionais, gerenciais e políticos criados pela Lei 10.350.

Na atual situação do RS, embora o sistema gaúcho não tenha condições de atuar emergencialmente, por não estar sequer efetivamente estabelecido, esperamos que a crise sirva, ao menos,

- **para chamar a atenção do Governo para o significado e a importância da gestão das águas,**
- **para o reconhecimento do Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos como concretização de uma política pública e**
- **que seja a oportunidade para a implantação e implementação definitivas de todas suas instituições e instrumentos,**
- **inclusive para podermos testar uma cláusula constitucional e uma lei, ambas modernas e solidamente embasadas, que até agora os sucessivos governos insistem em ignorar.**

Porto Alegre, 24 de janeiro de 2012