

Água, bem econômico e de domínio público*

Aser Cortines Peixoto Filho
Sandra Helena Bondarovsky

RESUMO

Discorre sobre a crescente importância conferida à água como bem de valor econômico, uma vez que a disponibilidade de água doce no planeta diminui na mesma proporção em que o seu consumo aumenta. Tece comentários a respeito da Lei n. 9.433/97 (Lei das Águas), sobretudo no que concerne à gestão das bacias hidrográficas, a encargo do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Destaca ser essa gestão compatível com o desenvolvimento local sustentável. Explica como se delineará o papel das empresas de saneamento, a participação dos setores público e privado nessas empresas, bem como o papel dos organismos que atuarão como financiadores do sistema de gestão das bacias.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente; Direito Ambiental; Direito da Água; recursos hídricos; Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Política Nacional de Recursos Hídricos; Agência Nacional de Águas; Lei n. 9.433/97; Lei das Águas; comitê de bacias hidrográficas; Caixa Econômica Federal.

ABSTRACT

This article looks at the growing importance given to water as an asset of economic value given that the availability of potable water on the Planet is dropping in proportion to the increase in its consumption. It discusses Law n. 9.433/97 (Water Bill) regarding specifically hydrographic basin management that falls under the National Water Resource Plan. It considers this management as being compatible with local sustainable development. Further, this paper explains how the role of water treatment companies and the participation of the public and private sectors in these companies will be. It also explains the role of the organisations that will act as funding agents for the basin management system.

KEYWORDS – Environment; Environmental Law; Water Law; water resources; National Water Resource Management System; National Policy for Water Resources; National Water Agency; Law n. 9.433/97; Water Bill; Hydrographic Basin Commission; Federal government savings bank.

Aser Cortines Peixoto Filho é Diretor de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal.
Sandra Helena Bondarovsky é Economista e Assistente Técnica da Caixa Econômica Federal.

* Texto produzido pelos autores, baseado em conferência proferida por Aser Cortines Peixoto Filho, na qualidade de Presidente do Painel I – Água, bem econômico e de domínio público – do Seminário Internacional “Água, bem mais precioso do milênio”, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 17 a 19 de maio de 2000, no auditório do Superior Tribunal de Justiça, em Brasília-DF.

1 A IMPORTÂNCIA DA ÁGUA COMO MERCADORIA

Cresce cada vez mais a consciência de que a água vem-se tornando um bem escasso em nível mundial. Embora pareça abundante, menos de 3% da água do planeta é constituída de água doce. A potável mais pura da natureza está nas calotas polares e nas geleiras, que armazenam 2% da água do planeta. Lençóis subterrâneos, lagos, rios e a atmosfera guardam o 1% restante. Mais de 97% da água do planeta é salgada, não serve nem para uso industrial. Ainda que o consumo de água seja uma pequena, embora crescente, proporção da água disponível, a distribuição dos recursos de água é bastante desigual entre países e regiões, o que, combinado com a precária administração ambiental e o desperdício no uso, tem levado a que esse bem seja cada vez mais escasso até em áreas bem providas de água doce. As águas de origem subterrânea não são eternas; são como jazidas de petróleo, não-renováveis. A água neste século é reconhecidamente um recurso vulnerável, finito e já escasso em quantidade e qualidade. Portanto, é um bem econômico.

Nesse contexto, a água vai se constituir numa estratégia de negócios neste século. A conta de água, possivelmente na próxima geração, vai estar bem maior do que a de luz. Em alguns países, o custo da água já supera o do petróleo. Algumas empresas estão convencidas de que, num futuro próximo, quem detiver o controle da água do planeta vai ditar as regras do produto.

De forma geral, um país ou região terá falta de água quando o abastecimento cair abaixo dos 1.000 metros cúbicos por pessoa, por ano.

No entanto, 22 países têm recursos renováveis de água abaixo de 1.000 metros cúbicos por pessoa, e 18 países têm mais de 2.000.

Considere-se ainda que a quase totalidade da água acessível é imprópria para o consumo humano. Indústrias, atividades agrícolas e mesmo as empresas de saneamento devolvem-na aos cursos de água quase sempre em condições piores que as da água que foi captada.

Nos últimos anos, ao lado de uma maior consciência das inúmeras funções que a água representa, aparece também uma maior consciência das falhas na administração desse recurso. O Banco Mundial tem realizado diversos estudos a respeito, bem como colaborado com muitas organizações das

A América Latina e o Caribe constituem a região mais bem provida, enquanto o Oriente Médio e o Norte da África se constituem na região onde a água é mais escassa, conforme mostra a tabela abaixo.

TABELA 01. DISPONIBILIDADE DE ÁGUA POR REGIÃO

Região	Recursos internos anuais renováveis de água		Porcentagem de população vivendo em países com escassos recursos per capita anuais	
	Total (1.000 m ³)	Per capita, (1.000 m ³)	Menos de 1.000 m ³	Entre 1000 e 2000 m ³
África Sub-Saara	3.8	7.1	8.0	16.0
Leste da Ásia e Sul da Ásia do Pacífico	9.3	5.3	< 1.0	6.0
Europa do Leste e Antiga URSS	4.7	4.2	0.0	0.0
Resto da Europa	2.0	4.6	6.0	15.0
Oriente Médio e Norte da África	0.3	1.0	53.0	18.0
América Latina e Caribe	10.6	23.9	< 1.0	4.0
Canadá e Estados Unidos	5.4	19.4	0.0	0.0
Mundo	40.9	7.7	4.0	8.0

Fonte: Banco Mundial 1992
Citado em *Toward Sustainable Management of Water Resources*, p. 2, Ismail Serageldin - Banco Mundial, 1995.

Nações Unidas ligadas ao gerenciamento de recursos hídricos.

O Brasil possui cerca de 14% da água doce disponível no mundo. Apesar dessa posição privilegiada, o País ainda não conseguiu uma racionalidade na exploração dos mananciais, nem investir o suficiente para atender com qualidade a toda a população. Contribui para isso a distribuição regional dos recursos hídricos, pela qual a região Norte concentra 70% desses recursos. A escassez de água no Brasil está associada a baixas disponibilidades no Nordeste e a altas densidades demográficas nas regiões Sul e Sudeste. Mas a escassez também pode ser vista como oportunidade para negócios, que começa agora a ser vislumbrada. O primeiro passo foi dado com a promulgação da Lei das Águas, que introduz o princípio da cobrança pelo uso do recurso hídrico. Na visão dos empresários da área de prestação de serviços em saneamento, basta atacar a má gestão do setor público para garantir rentabilidade. O retorno do investimento em prestação de serviços pode ocorrer em 5 anos, e a margem é de, no mínimo, 12%.

2 A LEI DAS ÁGUAS

A Lei n. 9.433/97, de 8 de janeiro de 1997 - Lei das Águas, permite um preço para a água que é hoje captada de graça dos corpos d'água. Atualmente, o usuário paga apenas o custo do tratamento e da distribuição. Embora com um atraso de 30 anos em relação aos países mais avançados, como a França, a Lei das Águas brasi-

leira incorpora os instrumentos mais adequados de gestão, tendo se beneficiado das experiências internacionais na administração dos recursos hídricos. Considera-se que a legislação existente é mais do que suficiente para o desenvolvimento da gestão. É de se esperar que, como nos outros países, leve um tempo para implementá-la.

A Lei estabelece que a unidade de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos é a bacia hidrográfica, que pode abranger vários Estados da Federação, no caso dos rios contidos nas grandes bacias hidrográficas. Nesses casos, a Lei prevê a criação de um sistema nacional de outorga pelo direito de uso de água, tanto para consumo, como para a diluição de efluentes. Nos casos em que os rios não fluem para outros Estados, a Lei considera suficiente a existência do sistema estadual de outorga.

Dois instrumentos de gestão são previstos na Lei: os comitês de bacia, que funcionam como um parlamento, com a participação de governos, de usuários e da sociedade civil, não tendo figura jurídica; e as agências de água, executoras das decisões dos comitês, que poderão adquirir a personalidade jurídica que melhor se adaptem às condições locais.

A cobrança pelo uso do recurso hídrico, tanto para captação quanto para diluição de efluentes, é um dos principais instrumentos de gestão criados pela Lei. Visa estabelecer a água como um bem econômico, uma mercadoria, bem como criar um fundo financeiro que sustente as próprias ações de gestão e os investimentos de interesse coletivo na bacia.

3 AS BACIAS HIDROGRÁFICAS

Para a realização da gestão tem de existir plano. O Plano Nacional de Recursos Hídricos se constitui em um diagnóstico. O Plano Diretor de Recursos Hídricos – PDRH – é por bacia e por Estado. O papel de cada Estado é ter uma legislação aprovada e incentivar as organizações, pois, de forma geral, não existem organizações espontâneas por bacia. Para desenvolver um plano, despende-se cerca de R\$ 1,5 milhão por bacia. A Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, do Ministério do Meio Ambiente – MMA, tem facilitado esses recursos, bem como as agências multilaterais de crédito, que têm também prestado assistência técnica. A Secretaria de Recursos Hídricos contratou a Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – CETEC – para elaboração de orientações para o Termo de Referência para Planos Diretores de Bacias Hidrográficas.

Faz parte da elaboração dos planos diretores uma estratégia de envolvimento da sociedade para que haja uma gestão participativa, englobando os vários atores sociais da bacia hidrográfica, sobretudo os maiores usuários das águas, durante toda a elaboração do plano, identificando e sistematizando os interesses múltiplos, muitas vezes conflitantes. A sociedade deverá estar envolvida para complementar o levantamento técnico do diagnóstico, para discussão das potencialidades e dos problemas hídricos e suas implicações e para sensibilização da sociedade sobre a responsabilidade coletiva na preservação e conservação dos recursos hídricos.

4 O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL E O PAPEL DAS EMPRESAS DE SANEAMENTO

A gestão das águas por meio das bacias hidrográficas se coaduna com a nova visão de desenvolvimento local sustentável, que, como ressalta Franco¹, no plano teórico, estão trabalhando com a perspectiva de um desenvolvimento ambientalmente seguro e eco-socialmente sustentável, não apenas os ambientalistas, mas toda uma geração de economistas e outros teóricos, que estão buscando uma mudança na visão da economia, que adote como critérios, para além da qualidade produtiva, a qualidade de vida e indicadores não somente baseados no crescimento material da produção.

Convém lembrar algumas características do mercado de água, para se ter clareza do papel das empresas públicas e privadas nesse segmento. O produto vendido nesse mercado, a água, não foi objeto de nenhuma modificação tecnológica significativa e tem utilizações que não apresentam grandes variações ao longo do tempo; é um mercado tipicamente interno; exige investimentos pesados, irreversíveis e com grande período de amortização, portanto tem de ser gerido sob a ótica de longo prazo; o fator preço está limitado por razões de ordem política e, portanto, tem de ser controlado por entidades públicas; tem uma forte dimensão ambiental e sobretudo é um monopólio natural. Com essas características, ressalta Bau², é de se esperar que o setor público mantenha sua posição dominante na maioria dos países desenvolvidos, tais como Estados Unidos, Canadá, Japão e países europeus, sobretudo porque as áreas rurais e as áreas não-rentáveis não deverão atrair capitais privados. Mas mesmo nesses países desenvolvidos, é provável uma maior participação do setor privado. Os países em desenvolvimento, com baixos níveis de atendimento, com necessidade de fortes investimentos, carentes de pessoal técnico espe-

Faz parte da elaboração dos planos diretores uma estratégia de envolvimento da sociedade para que haja uma gestão participativa, englobando os vários atores sociais da bacia hidrográfica, sobretudo os maiores usuários das águas (...). A sociedade deverá estar envolvida (...) para discussão das potencialidades e dos problemas hídricos e suas implicações e para sensibilização da sociedade sobre a responsabilidade coletiva na preservação e conservação dos recursos hídricos.

cializado, irão atrair os capitais privados, que optarão naturalmente por sistemas que apresentem melhores perspectivas de rentabilidade, especialmente nos grandes centros urbanos.

No Brasil, é provável que o setor privado vá aumentar sua cota de participação mediante soluções, tais como: concessões, gestões delegadas, BOT e outros tipos de arranjo. Mas existem empresas públicas com capacidade de investimento e com inegável capacidade técnica. Essas empresas podem apresentar vantagens competitivas em relação ao setor privado. Uma dessas vantagens é assumir-se como instrumento de uma política de meio ambiente com grande influência na qualidade de vida das populações e também como instrumento na gestão de recursos hídricos, com uma política de promover o uso eficiente da água que privilegie a conservação dos recursos existentes, racionalizando e otimizando a utilização da água. A lógica da conservação contraria a lógica da maximização do lucro, que implica o aumento das vendas e conseqüentemente do consumo. Assim, essas empresas devem assumir-se como fatores de desenvolvimento regional e local, articulando suas estratégias com a estratégia de desenvolvimento das bacias hidrográficas.

5 O PAPEL DOS ORGANISMOS DE FINANCIAMENTO, EM ESPECIAL, DA CAIXA

Como visto anteriormente, a experiência internacional demonstra que se leva alguns anos para implementar a Lei das Águas. Sua implementação se dá primeiramente pelos planos diretores de bacias, que no Brasil estão se desenvolvendo com o apoio da Secretaria de Recursos Hídricos e das agências multilaterais de crédito. Se o plano é indispensável, ele é só o primeiro passo para a gestão. Segue-se a gestão propriamente dita. Pela Lei, o plano diretor é sustentado pela cobrança, mas esta cobrança ainda não existe quando da elaboração do plano. O comitê de bacia não tem figura jurídica, quem tem é a agência de águas. A tendência tem sido o estabelecimento de consórcio de municípios, tais como o Consórcio de Piracicaba e o Consórcio de Campinas. Qualquer que seja a forma jurídica que assumam os gestores das bacias, será necessário o financiamento a esses gestores para a implementação do sistema gestor e a realização dos investimentos necessários.

A implantação do sistema de gestão de bacias hidrográficas e suas

respectivas agências de água, nos países em que foram implantados, contou com o apoio do Estado principalmente como agente financeiro.

O sistema BNDES contempla primordialmente as empresas privadas, pois, desde que foi criado, a função daquele banco foi de fomento à iniciativa privada, ampliando-se essa função com a crise fiscal do Estado, em que o banco passou a ser o agente do programa de desestatização.

A Caixa, desde que assumiu os programas do BNH, teve como função financiar o setor público e deverá continuar a fazê-lo, uma vez que, como vimos, a probabilidade é de que muitas dessas empresas permaneçam como tal. Independente da forma de gestão que assumam as empresas, pública ou privada, no plano político-estratégico, as ações da Caixa, como banco de fomento federal do saneamento, devem estar integradas ao novo sistema de recursos hídricos no País.

6 CONCLUSÕES

No mês de março, houve uma reunião internacional, Fórum das Águas, na Holanda, em que participou uma delegação brasileira. Nesse Fórum, foi discutido o documento *Frameworks for Action*, preparado por duas ONGs representativas da área de recursos hídricos em nível internacional – *Global Water Paternership* (www.gwp.org) e *World Water Council*. A orientação global desse Fórum pode assim ser resumida:

- a) a gestão dos recursos hídricos é pública, é um problema de governo, não havendo espaço para a iniciativa privada;
- b) quanto aos serviços, há espaço para a iniciativa privada (capital e eficiência), podendo ser públicos ou privados e com subsídios orientados para as camadas mais pobres;
- c) a regulação deve ser fortalecida.

A Caixa está empenhada em participar da implantação do novo sistema, já que, do ponto de vista da gestão dos recursos hídricos, é evidente a interface entre a prestação do serviço de tratamento de esgoto e a gestão hídrica. As bacias hidrográficas terão duas principais fontes de recursos: a cobrança pelo uso da água e a cobrança pela poluição dos recursos hídricos. Além disso, o setor elétrico já paga a Estados e Municípios envolvidos no processo 90% dos recursos e aos cofres da União 10%, a título de compensação, um percentual da receita de geração de energia. A Agência Reguladora Federal (ANA) terá uma re-

muneração também destinada a investimentos nas bacias. Graças à capilaridade da instituição, é possível ter representantes da Caixa participando, em cada plano de bacia ou onde o plano foi concluído, do comitê de bacia.

Para desenvolver essa nova atuação, foi criado um grupo de trabalho para simular o fluxo de investimentos, tendo como projeto piloto a Bacia do Paraíba do Sul por meio de uma Agência de Águas. Dentre as tarefas do grupo, destacam-se o estudo do arranjo jurídico e financeiro da agência de bacia para que possa receber recursos de várias fontes a fundo perdido, cobrança por uso e poluição, fiscais e financiamento do FGTS, por meio da Caixa, bem como recursos de organismos internacionais.

NOTAS

- 1 FRANCO, 1999.
- 2 BAU, 1998.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAU, João. Globalização da Economia e o Abastecimento de Água: contribuição para um debate sobre o futuro do setor público. In: *POLÍTICAS de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social*. Rio de Janeiro : IPUR/UFRJ, FASE, 1998.
- FRANCO, Augusto de. Por Que Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável? *Draft paper*, outubro de 1999.