

Privatização do uso da água*

Ronaldo Seroa da Motta

RESUMO

Discorre sobre os aspectos econômicos da Política Nacional de Recursos Hídricos, delineada pela Lei n. 9.433/97, em especial no que diz respeito à cobrança pelo uso da água. Argumenta que essa Lei busca o uso mais racional dos recursos hídricos, do ponto de vista econômico. Não concorda que esse tipo de cobrança configura-se em privatização, uma vez que os comitês de bacia hidrográfica, criados pela mencionada Lei e encarregados de decidir como a bacia de sua região será utilizada, são formados por representantes de diversas esferas da sociedade civil. Portanto, a decisão a respeito da cobrança dar-se-á em um contexto de gestão descentralizada e participativa. Discute o conflito entre a necessidade de gerar receita com essa cobrança e a necessidade de se racionalizar o uso da água, bem como os problemas da equidade e da dotação orçamentária relacionados à cobrança.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente; Direito Ambiental; Direito da Água; Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Política Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Agência Nacional de Águas; Lei n. 9.433/97; Lei das Águas; comitês de bacias hidrográficas.

ABSTRACT

This paper discusses the economic aspects of the National Water Resource Policy outlined in Law n. 9.433/97. It looks specifically at charges for water use. It argues that the Law seeks for the most rational use of water resources in economic terms. It does not believe that this type of charge implies privatisation given that the hydrographic commissions created by the same Law and responsible for deciding how their respective region's basin will be used are made up of representatives from diverse sectors of civilian society. Thus, the decision to establish a charge will be based upon a context of decentralised and participant management. The paper also discusses the conflict between the need to generate income from this charge and the need to ration the use of water as well as problems of equity and budget allocation related to a charge.

KEYWORDS – Environment; Environmental Law; Water Law; National Water Resource Management System; National Water Resource Policy; National Water Resource Council; National Water Agency; Law n. 9.433/97; Water Bill; Hydrographic Commissions.

Ronaldo Seroa da Motta é Coordenador de Estudos de Meio Ambiente do Instituto de Pesquisa Econômica – Ipea, no Rio de Janeiro-RJ.

* Texto revisado pelo autor, baseado em notas taquigráficas de conferência proferida no 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, em Brasília-DF, no auditório do Superior Tribunal de Justiça.

Tentarei fazer uma abordagem da teoria econômica, do que os escritos e os trabalhos na área econômica têm comentado sobre a questão particularmente sobre a cobrança da água.

Tratarei, primeiramente, de alguns princípios e características da nova legislação, porque a base de toda a minha intervenção será esta: a cobrança da água é um instrumento e, sendo assim, tem de estar muito bem adequada ao objetivo da política. Por isso, apresentarei os objetivos dessa política nacional de água que ora se reflete nessa nova legislação (a Lei n. 9.433/97), as suas instituições e os seus outros instrumentos, para então ater-me mais à questão da cobrança.

Quanto ao primeiro ponto, havia um certo consenso antes da promulgação da Lei n. 9.433/97, no sentido de que a água era fonte de vida, um insumo econômico vital, e também que o uso da água é múltiplo; portanto, poderia ser excludente e gerar conflito, que teria razão de ser por sua escassez tanto de quantidade como de qualidade.

Outra questão importante é que o uso da água e o uso do solo estão, de certa forma, associados. O conceito de bacia que a legislação nova insere não é, simplesmente, de uma margem esquerda para uma margem direita de um rio. Ela percebe também que o uso do solo é tão importante quanto o uso direto, o objetivo da água.

O uso da água tanto pode ser quantitativo, ou seja, retira-se uma quantidade de água, como também deteriora-se a qualidade desta, e, portanto, contamina todo o corpo de água, como também tem uso não-consecutivo, que seria o uso, por exemplo, para geração de energia elétrica e navegação.

Com base nesses pontos convergentes, a nova Lei da água tentou criar um arcabouço legal que pudesse melhorar a gestão do uso dos recursos hídricos no Brasil, tendo como principal objetivo ampliar o uso racional de recursos hídricos.

Esse uso racional é eficiente? Uso racional, do ponto de vista de uma pessoa, significa usar o máximo de água possível e eliminar toda a contaminação que essa pessoa causou nesse rio, porque assim, racionalmente, reduzem-se os seus custos e aumenta-se o seu uso particular da água. Não é esse o uso racional de que se está tratando – apesar de não gostar da palavra “racional”. Na época em que discutíamos a legislação, depois a regulamentação, isso era uma questão que

não valia a pena abordar, mas hoje ela é importante e vou mostrar o porquê.

A Lei cria uma nova unidade geopolítica, que são as bacias hidrográficas. Não concordo com o título da minha palestra – “A privatização do uso das águas”, pois acredito que a nova legislação torna as decisões do uso da água mais públicas, mais participativas. Para tanto, cria o comitê de bacia hidrográfica.

Existem os comitês participativos, onde sentam os usuários, principalmente, e os representantes de todos os níveis de governo, inclusive os municipais. Dentro deles há uma decisão quanto ao uso dessa água. É importante notar que, para executar essas decisões, as diretrizes tomadas dentro do comitê, há uma agência, que, por si, nada mais é do que um braço executivo. O fato de essa ser pública ou privatizada não interferirá na qualidade ou nas direções das decisões tomadas dentro do comitê. Este define metas, valores de cobrança e outras coisas necessárias para a gestão dos recursos hídricos; ele é o *locus* político da decisão. A agência é simplesmente um órgão executivo, que poderá ser até uma empresa privada, trabalhará contra uma prestação de serviços e será remunerada por isso.

Acima disso tudo, existe o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que mais uma vez terá o papel de regulador mais alto da política de recursos hídricos. Há uma certa discussão se ele é só deliberativo ou normativo, mas, dentro do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, deverá haver a participação dos conselhos estaduais, onde se tentarão resolver as questões que podem chegar a litígio entre Estados e a União. Há também – e já existia antes – a Secretaria de Recursos Hídricos, que, dentro da própria Lei, é a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que, por determinação de seu papel governamental, em termos federais, é a fazedora de política sobre recursos hídricos. Como ela trabalha como executiva do Conselho Nacional, fica a seguinte pergunta: que papéis serão transferidos a esse Conselho?

Por último, surge a Agência Nacional de Águas, que regula os comitês formados dentro das normas e regulamentações determinadas pelo Conselho Nacional e desempenha um papel semelhante ao de uma agência de telecomunicações ou de energia elétrica, no sentido de regular a concessão. A privatização de uso das águas não existe nessa Lei; há simplesmente a concessão. O Ministério do

Meio Ambiente e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica eram os grandes chefes ou os patrões da água no Brasil, e agora, com a nova Lei, houve a descentralização, permitindo, com isso, que as bacias hidrográficas, por meio dos comitês instituídos, façam a gestão de determinada bacia. Uma vez instituídas essas normas e procedimentos para a gestão, a Agência Nacional simplesmente fiscaliza se estão ou não sendo obedecidos esses regulamentos. Há discussões sobre o papel da Agência Nacional, no sentido de saber se ela terá um papel normativo e, não apenas, executivo. Não há privatização do uso da água; pelo contrário, o que está sendo proposto pela nova Lei é a transferência, a descentralização da gestão de recursos hídricos para aqueles que deles se utilizam e são afetados pelos seus usos.

O Júlio Thadeu Kettelhut disse que a nossa legislação foi considerada uma das melhores do mundo, tendo algo muito singular. Como exemplo, o paradigma francês cria comitês de bacias de forma impositiva, quer dizer, em um certo momento, a França decidiu que o país seria dividido em várias bacias hidrográficas – como São Paulo está fazendo –, e, a partir

Não concordo com o título da minha palestra – “A privatização do uso das águas”, pois acredito que a nova legislação torna as decisões do uso da água mais públicas, mais participativas. Para tanto, cria o comitê de bacia hidrográfica (...) onde sentam os usuários, principalmente, e os representantes de todos os níveis de governo, inclusive os municipais.

disso, sistematicamente seriam geridos recursos hídricos. O caso brasileiro não é assim. Existe uma adesão espontânea; por exemplo, a Bacia do Rio São Francisco, que abrange várias outras sub-bacias, pode ou não ter um comitê, porque a própria formação do comitê fica a critério de seus usuários. É evidente que o Conselho já decidiu quais os critérios de representatividade para que tal comitê seja formado. Temos também um problema que, por outro lado, foi uma solução, porque em um País como o nosso não temos condições de criar comitês para todas as bacias e sub-bacias, e a adesão espontânea solucionou esse problema.

Dentro dos padrões da legislação ambiental, que tem uma certa flexibilidade, existem quatro formas de enquadramento no caso de um corpo hídrico, e cada enquadramento é mais restritivo ao tipo de uso que se pode ter da água. Por exemplo, um enquadramento superior diz que a água tem de ter uma qualidade muito boa. Se um comitê de bacia decidir que a sua água tem de ter uma qualidade muito boa, por decisão livre desse comitê, entende-se que os usuários dessa bacia terão uma capacidade baixa de gerar resíduo. Isso significará que todos os usuários terão de fazer um controle de poluição restrito para que seja mantida a decisão do comitê. Esse tipo de autonomia dos comitês vai influenciar diretamente a cobrança.

Para finalizar a parte de autonomia, lembro que estamos tratando de uma concessão, ou seja, uma transferência – não de titularidade – da União para esses comitês de bacia, não se tratando de uma privatização. Essa decisão é espontânea, tem uma característica singular, e há uma grande questão a ser decidida nas instituições mencionadas, que vai afetar também a forma de cobrança: até onde o comitê de bacia pode ou não ir.

Por último, trata-se da adesão espontânea, que faz com que não haja hierarquia política entre bacias; pode ser que existam sub-bacias sem a sua bacia superior.

Quanto aos instrumentos dessa nova Lei, existiria um plano de gestão – este, sim, seria o plano norteador – que o comitê de bacia teria de apresentar, para definir os investimentos a serem realizados e, com isso, qual a qualidade e a quantidade da água que aquele comitê percebe ser importante e que seja de interesse daquela região ou daquela unidade da bacia hidrográfica. Dentro desse plano de gestão, deve haver articulação entre fins e mei-

os, uso e fontes, e assim por diante. Há um grande problema institucional – quem sistematiza e arbitra essas decisões da bacia.

Tratarei agora da cobrança. Para isso, levantarei, primeiramente, uma questão, que, a meu ver, não é importante, a natureza dessa cobrança: trata-se de um condomínio. Não se está instituindo a cobrança nacional pelo uso da água: isso não significa que, a partir de agora, uma vez promulgada ou regulamentada a Lei, todos pagarão. Somente pagarão os usuários daqueles comitês que foram formados. Se numa região não tem comitê, e não há decisão de cobrança, não se paga. Numa região que tem uma bacia hidrográfica, onde foi formado um comitê, e este decide que, para atingir as metas definidas naquele plano de gestão, precisa-se cobrar, estar-se-á, portanto, obrigado a pagar. É o que acontece, por exemplo, numa reunião de condomínio, em que se decide o valor da taxa a ser paga, ou de um pedágio, se for passar por uma estrada ou um rio. Trata-se de um tributo, e assim foi vendida a idéia durante a confecção da Lei, até para que a cobrança não estivesse condicionada ao capítulo tributário da Constituição.

Tem-se como objetivo o uso racional da água – discorrerei sobre teoria econômica. Um bem público pode ser aquele do qual não se consegue definir direitos de propriedades individuais. Um exemplo de bem público: se alguém está na frente de uma praia, vendo o pôr-do-sol, o fato de estar acompanhado de outra pessoa, que também está olhando o mesmo pôr-do-sol, não diminui a sua beleza, quer dizer, não há rivalidade no uso. Um bem público pode ser explicado também quando não consigo definir a exclusividade de consumo; tecnicamente, não posso definir que a água de um rio, que passa em frente ao meu terreno, é minha. Não se pode fazer isso, porque a água corre. Seria como se disséssemos que iríamos vender ou dar direitos de uso do ar nesta sala, e que cada um teria direito a um metro cúbico. Mas, se alguém estiver fumando, não se saberá se é o seu metro cúbico ou o de outra pessoa que ficará poluído. Há um problema técnico em definir direitos individuais de propriedade; isso define o bem público.

Isso é um pouco diferente da abordagem econômica, porque parte do princípio de que existe uma impossibilidade de definir direitos de propriedades individuais. Se o direito de propriedade individual pode ser assinalado, essa seria a melhor forma para que

o uso eficiente do recurso fosse obtido. Porém, a teoria econômica explica que, quando esse direito de propriedade não é privado – pois não adianta definir direito de propriedade individual onde não se consegue implantá-lo ou fazer valer, porque as ações de um agente econômico interferem no uso de outros agentes econômicos – existe um problema que os economistas chamam de “externalidade”. Ou seja, anteriormente, defini o direito do ar para cada participante deste seminário, mas alguém fumou e meu ar ficou prejudicado; não sei de quem é esse ar, e vou ter um custo enorme para fazer valer o meu direito. Esse direito individual, na verdade, não está funcionando eficientemente. Podemos contar com os tribunais, mas sabemos que existe um custo muito grande ao litigar e que, talvez, não seja essa a melhor forma, dado o número múltiplo de agentes e de conflitos.

A teoria econômica diz: são bens públicos e, sendo assim, é necessária outra forma de direito de propriedade, portanto, outra forma de gestão. Na gestão por direito de propriedade individual, a sugestão e decisão são individuais. Se você tem uma fazenda e resolve abusar no uso do solo, usar técnicas muito intensivas, isso fará com que a qualidade e a produtividade do solo decaiam rapidamente; mas o problema é seu, porque, quando você for vender a sua fazenda, o preço será muito menor.

No caso da água, temos o problema característico de bem público. Como vamos cobrar e financiar a gestão? A questão é muito simples. A teoria econômica diz: se o uso do recurso não causa dano a ninguém, não se cobra por isso; causando dano a alguém, gerando essa externalidade, um impacto a terceiros, temos de cobrar. Mas como? Em princípio, há um problema muito simples: existe um conflito – se as pessoas estão usando a água, que é abundante, e ninguém tem problema com ela, por que criar um comitê, envolvendo burocracia, normas e regulamentações? O comitê vai existir, justamente, quando houver um conflito.

A legislação da água foi criada por falta de consenso ou harmonia nos seus usos. Havia um problema de escassez, de uso múltiplo que não estava sendo atendido. Se existe esse problema, há necessidade de que o usuário contribua para a gestão e o uso racional daquele recurso. Se esse é o nosso objetivo, temos de pensar qual seria o custo que um usuário impacta em outro e cobrar dele esse custo, essa externalidade. Essa é uma forma: vou cobrar, agora, o uso da água por quan-

to de dano gerou à sociedade pelo mau uso. Mas que dano é esse? Ora, se estou usando água bruta, e alguém deixou de tê-la, porque a estou usando, tenho de compensar o valor dessa água bruta àquele usuário que não teve acesso a ela. Pode-se perceber quão difícil seria estipular dessa forma os valores. Teríamos de fazer uma grande modelagem dos usuários para saber quem a usa e quem não a usa.

A nova legislação propôs que você, ao ser outorgado pela água, pagaria por esse uso; e deixou em aberto as várias maneiras de pagamento. Uma delas, a mais importante, diz que você deve pagar pelos custos dessa gestão. Existe o comitê que terá de incorrer em gastos de custeio como, por exemplo, realizar análise da qualidade da água; modelos hidrológicos; verificar quais as tecnologias adequadas para serem utilizadas naquela bacia; e existem os custos de capital, que são os investimentos, estações de tratamento, parte de saneamento. A respeito desses gastos, o comitê decidirá.

Como o Thadeu Kettelhut mencionou, esse custo será rateado entre os usuários do ponto de vista do financiamento. Isso é muito importante, porque criam-se recursos dentro da bacia para financiar os gastos necessários para que, cada vez mais, haja uma maior quantidade de água e com melhor qualidade. Porém, do ponto de vista econômico do uso racional da água, talvez essa não seja a melhor forma, porque – essa questão vai levar a um pouco de desentendimento e de conflito –, na verdade, o objetivo é estabelecer uma cobrança da água para que o usuário a utilize em quantidade menor e a polua menos. Isso só ocorreria se fosse cobrado muito, de tal forma que o usuário, frente a essa cobrança, sentisse-se forçado a conservar e reciclar a água, ou introduzir, dentro da sua atividade, investimentos que reduzam o nível de poluição que ele gera. Portanto, essa é uma solução: determinar um preço de cobrança suficientemente alto para induzir ao uso racional da água.

A diferença do rateio para o financiamento é que, no rateio, geram-se, na verdade, receitas. Há uma meta de investimentos, um custo administrativo de gestão, e, necessariamente, quando esses custos forem divididos com os usuários, não será esse valor que induzirá cada usuário a reduzir a quantidade que a sociedade deseja.

O problema é que pode-se estar com um valor baixo para a cobrança, o que, do ponto de vista político, é muito bom, mas pode acontecer que ninguém

mude o seu comportamento de forma radical – as pessoas continuarão consumindo e poluindo mais. Por outro lado, têm-se recursos para investir em estações de tratamento, financiamento das indústrias etc. Não existe prejuízo, mas são objetivos diferentes. Um objetivo é instituir a cobrança que se deseja, a partir de agora, não criar ou reciclar água no sentido de reciclar poluição; levar o usuário daquela água a um comportamento que implique utilizá-la numa quantidade muito menor. Para se fazer isso, é preciso verificar quanto ele teria de gastar para obter o uso mais racional. A cobrança tem de ser exatamente essa, porque, se for abaixo dessa, o usuário vai preferir pagar a cobrança e continuar a não realizar os investimentos necessários para reciclar, conservar e reduzir a poluição da água.

O problema é que, na verdade, precisa-se dos dois. Necessita-se de uma receita mínima: se houver um nível muito alto de cobrança, para que todos comecem a reduzir e reciclar água e diminuir sua poluição, a receita vai diminuir, e é justamente esse o objetivo. Podem até dizer que deu errado, mas deu certo. A cobrança é tão alta que agora todos são racionalmente corretos: há tecnologia, utiliza-se pouca água, ela é reciclada, e, conseqüentemente, todos ficam felizes; mas a receita é pequena. E quem irá financiar a gestão?

Na Europa, a grande discussão – assunto surpreendente, e que vai acontecer no Brasil, inevitavelmente – é a respeito de uma maior cobrança pela utilização da água pelas famílias do que pelas indústrias; sei que não há como a família deixar de conservar a água; é muito difícil uma família reduzir significativamente o uso da água. Mas a indústria tem muitas possibilidades de reduzir o consumo da água; se houver uma tarifa muito alta, ela reduzirá. Deve-se, então, propor uma tarifa baixa para a indústria, a fim de que ela gere receita suficiente para que se possa financiar a gestão.

Existe, assim, um conflito. Infelizmente, não há uma forma de se conciliar. Temos de decidir se queremos uma tarifa em que haja uma receita muito grande – como a telefonia faz, ao aplicar uma tarifa que possibilita o uso mais freqüente do telefone – ou estabelecer uma tarifa em que se use menos água. Essa é a grande diferença.

Se o cidadão consumir menos água, ter-se-á menos receita; mas o que se quer é uma receita maior. Isso não é de tão difícil solução, porque precisa-se de uma tarifa que será dividida, de um mínimo que seja, de alguma

Necessita-se de uma receita mínima: se houver um nível muito alto de cobrança, para que todos comecem a reduzir e reciclar água e diminuir sua poluição, a receita vai diminuir, e é justamente esse o objetivo. (...) A cobrança é tão alta que agora todos são racionalmente corretos: há tecnologia, utiliza-se pouca água, ela é reciclada, e, conseqüentemente, todos ficam felizes; mas a receita é pequena. E quem irá financiar a gestão?

forma, cobrado para financiamento, e um outro que seja para indução. Mas não é muito fácil trabalhar dessa forma.

O último ponto é o da equidade. A cobrança não é uma forma de aumentar a iniquidade na distribuição de renda no Brasil? O pobre vai ter de pagar.

Primeiro, a legislação protege alguns usuários menos favorecidos na sociedade. Segundo, temos de lembrar que o comitê, quando decidir que a qualidade da água deve ser boa, que o seu uso deve ser menor, já fez uma decisão distributiva. Se o problema é distributivo na região e acredita-se que, se se cobrar pela água, as pessoas vão ter uma perda de renda muito grande, não seria por cobrar e, sim, por ter estabelecido um objetivo ambiental muito alto, que, para se viabilizar a sua concepção, deve-se obrigar que todos gastem mais no controle da água, na sua reciclagem e na sua conservação. É o objetivo que está afetando a questão distributiva e não a cobrança.

A cobrança, na verdade, é a forma mais justa, porque faz com que o usuário pague por ela – já que se deixa fora dessa cobrança aqueles menos favorecidos. Os usuários que tiverem a geração de maior valor econômico para

aquele que usava, serão aqueles que pagarão mais; serão incentivados. Se você tem uma indústria, em que a água é importante para se ganhar dinheiro, estará disposto a pagar mais do que o outro que usa a água para um menor fim de geração de valor.

O segundo ponto seria o de não ver com muita clareza que os recursos da cobrança da água não devam ser abatidos da dotação orçamentária. Se se deseja que, na introdução da gestão da bacia hidrográfica, o usuário pague pelo uso da água, na verdade, a gestão da água não sairá do orçamento que irá para a educação e para a saúde. Esses são os pontos que afetam a questão distributiva. Se uma região está usando a água, que é pouca, nesse caso, tem-se de pagar mais – não existe outra forma. Havendo escassez, conseqüentemente, tem-se de pagar mais. Não se pode querer que a arrecadação fiscal do País, que tem objetivos tão nobres quanto os da água, favoreça a gestão hídrica e desfalque as áreas de saúde, educação, as quais geram também ganhos sociais.

O uso do recurso da cobrança da água é um caso a se pensar. Se a bacia gerou recursos, é hora talvez do tesouro estadual, municipal e federal reduzirem um pouco a sua dotação para aquela bacia. Sei que é uma questão polêmica. Poderiam perguntar, então, por que cobrar, se você está fazendo essa proposta? Não estou propondo, estou somente dizendo que essa é uma questão passível de discussão. Mas lembrem-se de que a importância da cobrança da água é a alavancagem. Uma bacia hidrográfica que tiver recursos saídos de seus próprios usuários, terá estabilidade de receita que poderá ser planejada a longo prazo. Com isso, ela também terá recursos próprios que poderão alavancar empréstimos, gerar conhecimento e gestão mais efetiva.