

PROJETO DE LEI Nº , DE 2008

(Do Sr. Edigar Mão Branca)

Altera dispositivos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera dispositivos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que *Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989*, com os objetivos de:

I – incluir nos planos de recursos hídricos critérios e parâmetros para definição de vazões mínimas de manutenção do meio ambiente natural em cursos de água;

II – tornar a elaboração de planos estaduais de recursos hídricos condição necessária para que Estados e Municípios possam receber recursos orçamentários, financiamentos de instituições federais de crédito e avais da União para investimentos em obras hidráulicas, irrigação e saneamento básico;

III – fazer com que os recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos sejam efetivamente investidos nas bacias hidrográficas em que forem gerados;

IV – conferir às agências de água funções reais de execução das decisões dos comitês de bacias hidrográficas, passando a elas as competências

para arrecadar, administrar e aplicar os recursos financeiros resultantes da cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Art. 2º O art. 7º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI:

“Art. 7º

.....

XI – critérios e parâmetros para definição das vazões mínimas necessárias para a manutenção dos ecossistemas aquáticos, inclusive dos fluxos de sedimentos e nutrientes ao longo dos cursos de água.”

Art. 3º O art. 8º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 8º

Parágrafo único. A elaboração de planos estaduais de recursos hídricos constitui condição necessária para a obtenção, por Estados e Municípios, incluindo suas entidades da administração indireta e concessionários de serviços públicos, de recursos orçamentários da União, financiamentos por instituições de crédito federais e avais da União para investimentos em obras hidráulicas, de irrigação e de saneamento básico.”

Art. 4º O art. 13 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o parágrafo único para § 1º:

“Art. 13.

§ 1º

§ 2º A soma das vazões outorgadas que impliquem em retirada de água de um corpo hídrico não poderá ser superior à quantidade necessária de água para a sobrevivência, reprodução e crescimento da biota aquática do mesmo, sem que ocorram perdas expressivas de diversidade biológica.

Art. 5º O *caput* do art. 22 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 22. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados integralmente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I -
(NR)

Art. 6º Os incisos III, IV e V do art. 44 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44.

III - efetuar, mediante decisão dos respectivos comitês de bacia hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de recursos hídricos, para subsidiar as decisões dos respectivos comitês de bacia hidrográfica;

V – administrar os recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em suas áreas de atuação, atendendo as diretrizes aprovadas pelos respectivos comitês de bacia hidrográfica;

.....(NR)”

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

A revista **Plenarium**, publicada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2006, teve como tema os “Múltiplos Desafios da Água”, de extrema relevância para os dias atuais e o futuro da humanidade e de todo o Planeta Terra. Entre os vários artigos publicados, alguns analisam e levantam questões que ainda não foram total e adequadamente resolvidos pela legislação de recursos hídricos, em especial pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que *Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e*

altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

Uma das questões levantadas no artigo *Hidratando a gestão ambiental*, de Maurício Andrés Ribeiro, é o fato de a água ser um bem usado para múltiplas finalidades, todas enumeradas na Lei, exceto a finalidade que lhe determina o próprio ambiente. Isto acontece porque a lei enumera os usos sujeitos à outorga e à cobrança pelo uso, o que não seria obviamente o caso.

Essa questão pode ser encaminhada inserindo na lei, na parte que trata do conteúdo mínimo dos planos de recursos hídricos, a exigência do estabelecimento de critérios e parâmetros para definição das vazões mínimas necessárias para a manutenção dos ecossistemas aquáticos, inclusive dos fluxos de sedimentos e nutrientes ao longo dos cursos de água. Assim, estará assegurada a quantidade necessária de água para a sobrevivência, reprodução e crescimento da biota aquática, sem que ocorram perdas expressivas de diversidade biológica em decorrência de usos “humanos” da água, como irrigação, geração de energia elétrica e abastecimento público urbano, entre outros.

Outro objeto de preocupação de vários dos autores de artigos da revista *Plenarium* são os planos de recursos hídricos. José Machado, Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas, em *A participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos*, afirma que “O debate sobre o estabelecimento do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, que implica idealizar e pactuar com a sociedade da bacia um cenário ambiental futuro ideal ou possível, e implica decidir sobre os valores da arrecadação da cobrança, que onera a comunidade da bacia, mas permite a obtenção de recursos para aplicar na viabilização do Plano, é o mais rico processo participativo envolvendo todos os segmentos que compõem os comitês de bacia”.

Suely de Araújo, Rosely Ganem e Ilídia Juras, em *Os instrumentos de proteção ambiental e a gestão das águas*, lembram, no entanto, que “deve-se ter presente que a elaboração do plano de bacia é um procedimento facultativo, constitui acima de tudo um acordo social, ou melhor, um contrato de desenvolvimento”, conforme já identificou o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, na elaboração do Plano de recursos hídricos daquela bacia, que sua implementação “depende da vontade política dos participantes do pacto, representados no comitê de bacia que aprova o plano”.

Embora esteja, aparentemente, garantida, na Lei 9.433, de 1997 (art. 13 e art. 19), a construção e aprovação dos planos de bacia como condição para a concessão de outorga e a cobrança pelo uso da água, vale salientar que os estados têm entendido que estão obrigados a seguir a Lei da Política Nacional apenas em suas diretrizes gerais, o que os tem levado, por exemplo, a conceder outorgas sem a sustentação de qualquer plano.

A não obrigatoriedade dos planos de recursos hídricos atinge os fundamentos mesmos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Um exemplo claro está no inciso VI do art. 1º, que estabelece como fundamento que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”.

José Machado, no artigo já citado, lembra que, para o estabelecimento dos pactos necessários à gestão dos recursos hídricos, é necessário evitar-se dois extremos: o comitê atrelado ao poder público, pejorativamente chamado de “chapa branca”, e o comitê transformado em foro de contestação ao estado de direito e às políticas de governo. Nada mais eficiente para impedir tais extremos que a concretude de um **plano tecnicamente embasado e democraticamente construído**, ao qual os representantes do comitê – governo, usuários e organizações que defendem interesses difusos – seriam obrigados a se reportar para a tomada de decisões.

Com a falta dos planos, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, previsto na Lei, tem sido solapado exatamente em suas unidades executoras mais descentralizadas, as **agências de bacia**.

Ana Cristina Mascarenhas em *Comitê de Bacia Hidrográfica, o que é, como funciona e que papel desempenha na gestão do recursos hídricos*, lembra que “as agências de bacia terão como atribuição principal a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua jurisdição e exercerão a função de secretaria executiva do respectivo comitê. A criação da agência de bacia depende de autorização do CNRH, ou dos respectivos conselhos estaduais, mediante encaminhamento de proposta de instituição, devidamente fundamentada, de um ou mais comitês de bacia. A criação fica condicionada à prévia existência do respectivo comitê e à viabilidade financeira, que poderá ser assegurada pela cobrança por uso dos recursos hídricos”. As agências dependem, portanto, dos planos de recursos hídricos para efetuarem a cobrança, mas têm tido inúmeras

dificuldades para constituírem-se com viabilidade financeira suficiente para executarem as duas tarefas.

A mesma autora ressalta que “quanto aos rios de domínio da União, a partir da sanção da Lei nº 10.881/04 que regulamenta os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas – ANA e as entidades que irão exercer a função de agência de bacia, os comitês de bacia terão autonomia para constituir uma agência ou nomear alguma entidade para desempenhar tal função. Os contratos de gestão assinados entre a ANA e as agências de bacia constituir-se-ão em mecanismos que irão possibilitar a real aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica, em ações previamente definidas no Plano de Recursos Hídricos, garantindo assim descentralização da gestão”.

O mesmo não está garantido para os rios de domínio estadual, devido ao entendimento de que estão obrigados a seguir a Lei da Política Nacional apenas em suas diretrizes gerais, em decorrência do “Pacto Federativo”. Nesse caso, corre-se o risco de que um dos principais instrumentos da Lei 9.433, de 1997, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, fique deturpado, sem a obrigatoriedade da existência prévia de planos de bacia. São os planos que orientam a aplicação dos recursos arrecadados pela cobrança em programas e projetos na própria bacia, conforme estabelece o inciso 1º do artigo 22.

Antes mesmo da cobrança pelo uso da água, a não obrigatoriedade dos planos de bacia, como já comentado, também atinge a eficiência da gestão dos recursos hídricos pelo fato de a outorga vir sendo concedida sem consistência técnica que lhe confira racionalidade.

Tal fato tem ainda repercussões inúmeras no Sistema de Gerenciamento proposto pela Lei. Para verificar-se a amplitude em que isto se dá, basta observar como a não obrigatoriedade dos planos acaba por agravar ainda mais a dificuldade que já se tem de “enquadrar” o setor agrícola, o maior usuário consuntivo de recursos hídricos (calcula-se que, mundialmente, este setor seja responsável por 70% das captações de água doce), na sistemática proposta pela Política Nacional. Entende-se que esta atividade econômica seria significativamente atingida com um aumento de custos da produção que traria, por exemplo, a cobrança, mesmo que mínima, pelo uso da água. Como o setor tem grande peso na balança comercial brasileira, além de ser o garantidor da produção de alimentos, a inviabilidade de sua atividade tem obviamente conseqüências inaceitáveis.

Os agricultores, no entanto, são obrigados a ter outorga para a obtenção do financiamento agrícola. As outorgas, a maioria concedida pelos estados, pois a maioria dos rios são estaduais, têm sido efetuadas sem a necessária vinculação a planos de bacia, pelo simples fato de, na maioria das vezes, esses não existirem. Se houvesse sempre os planos, a quantidade de vazão permitida ao agricultor estaria relacionada à disponibilidade hídrica da bacia e às metas de curto, médio e longo prazos quanto à quantidade e qualidade da água previstas para a bacia.

Nesses casos, mesmo que isentos da cobrança pelo uso da água, e porque a outorga deve ser renovada de tempos em tempos, teriam de adaptar-se à vazão concedida, que estaria baseada em estudos técnicos e em acordos pactuados nos comitês de bacia. Se quiserem aumentar a produção ou se uma nova outorga diminuir a vazão que lhes cabe, terão de usar com mais eficiência o recurso hídrico, melhorando seus sistemas de irrigação, por exemplo.

Ainda um último aspecto também atingido pela “facultatividade” dos planos é levantado por Ana Cristina Mascarenhas. A autora, quando discute o pouco envolvimento da sociedade com a realidade da bacia, ressalta que “entre os comitês com problemas de funcionamento, encontram-se aqueles que, para o processo mobilização dessa sociedade, não houve plano de trabalho que norteasse as ações, que assegurasse a discussão de questões de interesse da bacia entre os seus membros. Assim, se, além das questões financeiras equacionadas, houver plano de trabalho bem definido, com horizontes de curto, médio e longo prazos, que contemple a solução de conflitos ou a necessidade de conservação dos recursos naturais, bem como o desenvolvimento sustentável, na abordagem de aspectos de interesses local e regional, essa situação poderá ser revertida”.

Ana Cristina Mascarenhas, no artigo citado, enumera ainda várias questões que concorrem para dificultar o funcionamento dos comitês, entre as quais destacam-se:

- a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento diferente da divisão política do País;
- o tamanho da bacia hidrográfica e sua grande diversidade física, social, econômica e ambiental;
- a compatibilização das atribuições institucionais em rios de domínio federal e estaduais;

- a necessidade de mudança cultural, ou seja, a necessidade de “quebrar” o sentimento de dependência financeira, técnica e institucional perante os poderes públicos, para evitar uma relação paternalista e passiva da sociedade;

- a falta de conhecimento e percepção da sociedade quanto à importância do processo de implementação do comitê de bacia, o que dificulta o processo de mobilização social na bacia.

Contudo, a maior de todas as dificuldades, como reconhece a autora, é a falta de estruturação do Comitê, decorrente, principalmente, da ausência de **sustentabilidade financeira** para o seu pleno funcionamento.

Como ela afirma, “nesse aspecto, é possível identificar ainda que a falta de definição clara da origem e do montante dos recursos financeiros a serem aplicados, a forma de repasse e a burocracia emperram o processo e contribuem para a ineficácia nas ações dos comitês. Com isso, estes ficam à mercê da vontade política das instituições públicas para assegurar o desenvolvimento pleno de suas ações. A questão da sustentabilidade financeira é fator relevante, especialmente no início das atividades do comitê, quando ainda não foi instituída a respectiva agência de bacia e uma série de atuações e estudos são requeridos até que seja possível implantar a cobrança, e o órgão executivo para operacionalizar tais ações. Nesse contexto, o comitê encontra-se literalmente imobilizado ou funcionando de forma precária, dependente do trabalho voluntário de alguns membros e o do apoio de instituições parceiras”.

Uma análise do caso do Comitê do São Francisco exemplifica bem o trabalho hercúleo que a tarefa representou e que só foi passível de realização por causa da persistência e da extrema dedicação de membros integrantes da sua composição, que empreenderam esforços nas negociações de recursos e de prazos para realizá-lo.

Conforme relata Ana Cristina Mascarenhas, o Comitê do São Francisco elaborou, em parceria com a ANA, o seu Plano de Recursos Hídricos, ao longo de nove meses, com uma metodologia que demandou três séries de consultas públicas por região fisiográfica da bacia, várias reuniões de câmaras técnicas e de grupos de trabalho e duas reuniões plenárias para aprová-lo, num rio com uma extensão de aproximadamente 2.700 km e bacia com cerca de 630.000 km² de área, e com um aporte de recursos insuficientes para cumprir esse cronograma.

Mas a ausência de sustentabilidade financeira para o pleno funcionamento dos comitês não se restringe à sua fase inicial. No quadro atual, a cobrança, quando é feita, está sendo considerada um tributo e está sendo centralizada no orçamento geral da União, no caso dos rios federais ou em fundos estaduais, como tem acontecidos em vários estados.

Para reverter esse “mal entendido”, precisaria estar mais especificado na Lei nº 9.433, de 1997, art. 22, que:

a) não se trata, o recurso arrecadado, de tributo, mas de serviço, neste caso prestado pela natureza e administrado pela comunidade que dele usufrui.

b) quem cobra e quem administra os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água são as agências de bacia, para que os recursos sejam, de fato, utilizados, não mais “prioritariamente”, mas **integralmente**, com exceção dos 7,5% a serem destinados ao Sistema Nacional, conforme o inciso II do art. 22 já citado, na própria bacia, onde foram arrecadados.

Também no art. 44, em que são listadas as competências das agências de água, esses requisitos precisariam estar mais claros.

Afinal, é a possibilidade do reinvestimento dos recursos na própria bacia que faz da cobrança um instrumento estimulador da conservação dos recursos hídricos. Aumentada a disponibilidade desses recursos, tanto na quantidade como na qualidade, poderiam ser diminuídos os preços cobrados pelo uso da água.

Mais uma vez salienta-se que tais investimentos na bacia jamais poderiam se dar sem que estivessem baseados nos planos, o que faz desses dois quesitos – plano de bacia e autonomia financeira dos comitês – os principais mecanismos a garantir o alcance das diretrizes mestras da Política Nacional de Recursos Hídricos, que são a conservação e o bom uso da água a partir de gestão participativa e democrática do recurso.

Estamos propondo, assim, pequenas complementações e alterações de conteúdo da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, as quais, estamos certos, irão possibilitar uma melhor operacionalidade da gestão de nossos recursos hídricos, inclusive quanto à compatibilização dos usos destes com o meio ambiente natural.

Não temos o propósito, deve ficar claro, de contestar ou alterar o conteúdo de uma lei concebida a partir de um amplo debate nacional que culminou em consenso, igualmente amplo, entre os mais diversos setores da sociedade brasileira. Trata-se, sim, de aprimorá-la em alguns aspectos, a partir da experiência obtida com seus dez anos de vigência.

Sala das Sessões, em de de 2008.

Deputado **Edigar Mão Branca**