

A LEI DAS ÁGUAS: AVALIAÇÃO E IMPLICAÇÕES SOBRE O SETOR ORIZÍCOLA

Silva, P. F.; Elesbão, I.; Trevisan, S.¹; Souza, R. S.¹. End. Universidade Federal de Santa Maria, Dept^o. de Educação Agrícola e Extensão Rural, prédio 44, Campus Camobi, CEP: 97105-900, Santa Maria, RS. E-mail: renatoss@ccr.ufsm.br, fone: (055)2208663, fax: (055)2208904 (a/c Renato Santos de Souza). ¹Alunos do Curso de Mestrado em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. ²Professor do Curso de Mestrado em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria

A importância vital da água para a fisiologia dos organismos, para a produção de alimentos, para a utilização industrial, para a recreação, entre outros, torna este recurso natural objeto de preocupação, uma vez que a velha noção de abundância e de infinidade, vem gradualmente declinando. Com efeito, de acordo com as projeções da ONU, em aproximadamente 20 anos o principal problema ecológico e político do planeta será a falta de água. Atualmente, as secas permanentes atingem vários países da África e do Oriente Médio. Parece contraditório haver escassez em um planeta com 70% da superfície coberta com água e com um volume aproximado de 1,3 (alguns estimam em 1,4) bilhões de Km³. Entretanto, somente 1% do volume está disponível para o consumo humano, sendo a abundância privilégio de alguns países, dos quais o Brasil faz parte. Nos países onde a escassez foi sentida a mais tempo, fizeram-se necessárias políticas ambientais, onde o gerenciamento dos recursos hídricos por bacias hidrográficas tornaram-se relevantes instrumentos para a utilização racional destes recursos. No Brasil, apenas em 1988 surgiu na legislação a instituição de um sistema nacional de recursos hídricos, com a definição de outorga de direitos e usos. No Rio Grande do Sul, alguns conselhos e comitês de gerenciamento foram criados ao longo das décadas de 70 e 80, porém os resultados efetivos surgiram somente na Constituição de 1988, através do artigo 171, que determina os princípios e critérios básicos do sistema estadual de recursos hídricos, consagrando a gestão por bacias hidrográfica e a tarifação pelo uso da água. Entretanto, a Lei que regulamenta este artigo foi promulgada somente em 1994.

Desde o século passado, com o crescimento demográfico, a expansão industrial e a urbanização acelerada, houve grande aumento e diversificação dos usos da água. A poluição ambiental, incluindo-se a das águas, passou a ser um fenômeno global, mas com repercussões localizadas bem definidas. Mais e mais cursos de água foram atingidos e sua recuperação tem sido difícil e honerosa. A disputa pela água vem gerando conflitos de usos cada vez mais disseminados. A água, hoje em dia, é definitivamente um bem econômico. Não pode mais ser considerada como um bem livre, disponível ilimitadamente na natureza e a disposição de todos. Essa situação faz com que os mananciais disponíveis ao homem devam ser preservados e seu uso racionalizado. Em outras palavras, tornou-se necessário administrar os usos da água e suas fontes, com uma efetiva gestão dos recursos hídricos. Esta gestão deve levar em conta uma série de aspectos. O seu propósito é o de disciplinar o uso de um bem natural limitado, racionalizando seus usos através do planejamento e do controle dos mesmos, assim como da preservação de suas fontes. Nesse sentido, a água deve ser considerada não mais como um bem livre, teoricamente inesgotável e à disposição de todos. A postura correta será atribuir-lhe a devida dimensão de bem econômico, com custos de utilização e de conservação ou recuperação quantificáveis e a serem considerados na avaliação dos benefícios resultantes de cada uso. Apesar da relativa abundância de recursos hídricos no Estado, problemas de escassez de água já são comuns nas bacias dos rios Vacacaí, Santa Maria e Ibicuí, principalmente devido a retirada de água para irrigação. Nos rios Gravataí, Dos Sinos e no Guaíba, a poluição originada pelos esgotos domésticos e pelos afluentes industriais afetam a qualidade desta água, prejudicando a pesca, recreação e a captação para potabilização. A Lei de Direito da Água do Brasil foi estabelecida pelo Código das Águas de 10 de julho de 1934. A Constituição de 1988 introduziu a competência de domínio para os corpos d'água no Brasil,

sendo da União para os rios ou lagos que banhem mais de uma unidade federada, ou que sirvam de fronteira entre essas unidades, ou de fronteira entre o território do Brasil e o de um país vizinho ou que dele provêm ou para ele se estendem. São de domínio dos estados, as águas superficiais ou subterrânea, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso as decorrentes de obras da União. Por fim, a lei Nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997 normatizou princípios e instrumentos de gestão das águas. A promulgação da Constituição Estadual em 1989 com seu artigo 171 deu grande ímpeto ao grupo de técnicos, tanto do Estado quanto da iniciativa privada, que se haviam engajado nas experiências pioneiras dos Comitês dos Sinos e Gravataí, e no estudo teórico comparado da experiência internacional em gestão de recursos hídricos. Em meados de 1992 o anteprojeto estava pronto. A tramitação em nível governamental foi lenta e o anteprojeto, praticamente sem alterações, foi encaminhado à Assembléia Legislativa em agosto de 1994. Em 30 de dezembro de 1994 foi sancionado pelo governador como Lei 10.350.

O objetivo do presente trabalho foi a realização de um estudo exploratório sobre a política de gestão dos recursos hídricos após a implantação da Lei das Águas no estado, especificamente na abrangência do Comitê de Gestão de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica do rio Vacacaí, que abrange a região central do Estado, e as implicações para a produção orizícola.

A metodologia utilizada inclui uma pesquisa bibliográfica e de consulta à Legislação Federal e Estadual que regulamenta o assunto, bem como um trabalho de campo realizado através do uso de entrevistas com questionários semi-estruturados aplicados a informantes qualificados.

Entrevista com o Engenheiro Agrônomo, supervisor regional da Emater e responsável pelos assuntos do Comitê de Legislação Ambiental da Emater regional. O entrevistado aponta vários problemas na implementação da Lei. Os principais são que as partes interessadas não participaram da construção da Lei (seria necessário um período de maturação de 5 a 8 anos para a conscientização dos agentes afetados pela Lei); a Lei está distante dos acontecimentos; os órgãos ambientais estão centralizados e não tem capilaridade no interior, de modo que quando chegam é de forma punitiva; a implementação deveria ser por etapas educativas; a FEPAM atua por denúncia; o Conselho Estadual de Recursos Hídricos é formado por duas pessoas em Porto Alegre, e não está articulado com os comitês de bacia. O Conselho de Recursos Hídricos já fez um cadastramento de pessoas que utilizam a água (na bacia do rio Santa Maria já foi realizado). Ao mesmo tempo, porém, a Fepam hoje exige que o produtor faça o cadastro de irrigantes. A Emater não tem cadeia no Conselho e sim a secretaria municipal da agricultura. É necessário, portanto, que as entidades com responsabilidade sobre questões ambientais tenham nivelamento de procedimentos, pois o produtor é o mesmo. Devem ser utilizadas as organizações dos produtores como meio de participação, e delegar tarefas para as secretarias municipais da agricultura, para que haja articulação e os municípios sejam os responsáveis pelo meio ambiente. Para o entrevistado, os comitês são muito abrangentes (em termos regionais) e têm que buscar descentralização em áreas menores. O produtor não conhece a Lei, portanto, deve-se sensibilizá-lo a respeito do meio ambiente através da educação ambiental. Deve haver diferenciação entre o tratamento dado a água de rios e a de represas e açudes, dando mais ênfase aos rios. Quanto aos rios, o produtor deve ser trabalhado para racionalizar e melhor dimensionar o uso da água. Segundo o entrevistado, precisa-se de uma diretriz estadual que contenha passos que esclareçam o processo de modo a articular entidades e associações de produtores. O processo é esclarecer, comprometer e ter corresponsabilidade pelo avanço gradativo. O caminho é evoluir para práticas menos impactantes e amenizar os pontos de estrangulamento. A lavoura de arroz está avançando em áreas que deveriam ser preservadas. A tendência da Lei é inviabilizar a lavoura, e não há alternativas técnicas para substituí-la atualmente. Deve-se procurar amenizar o problema e

alterar os sistemas de cultivo de arroz no estado, pois outras culturas não remuneraram com esta. *Entrevista com o Presidente da Associação dos Arrozeiros de Santa Maria.* O entrevistado é também representante do IRGA, conselheiro da Federarroz e membro do Comitê Provisório de Gerenciamento dos Recursos Hídricos da bacia do rio Vacacaí. O entrevistado relatou que existe preocupação sobre o cadastramento e o licenciamento ambiental exigidos pela FEPAM, pois foram decididos sem um processo de discussão, e refletem em altas despesas para os produtores. Também houveram críticas à Fundação, por não promover ações ambientais pró-ativas e somente arrecadar recursos. Segundo o entrevistado, fala-se em algo em torno de um milhão de reais somente com a atividade orizícola. Dependendo do tamanho da lavoura e do enquadramento, os valores taxados para o licenciamento ficariam em torno de 2% do custo de produção. Outra crítica se deu quanto ao enquadramento da atividade como altamente poluente, sendo que a água atingiria uma qualidade até melhor quando sai da lavoura em relação à que entrou (citou a criação de peixes como exemplo). As demais críticas do entrevistado direcionaram-se à legislação, relatando falhas quanto ao domínio das águas, havendo contradições entre o público e o privado, a proibição de águas em depósito e também o valor dos licenciamentos. Quanto à atividade orizícola na bacia hidrográfica, tem-se uma área de aproximadamente 50.000 ha, sendo assim distribuídas: São Sepé com 17.000 ha; Restinga Seca com 13.000 ha; São Gabriel com 10.000 ha (nesta bacia); Santa Maria com 8.000 ha e Dilermando de Aguiar com 1.000 ha. Como alternativas para reduzir o uso da água, o entrevistado apresentou as seguintes: a) sistematização para lâmina de água de 0,6 metros, que daria um gasto de 6.000 m³ por há contra os atuais 10.000 m³ por ha; a captação de água de sangas nos períodos chuvosos para depósito, não havendo, assim, necessidade de retirar a água do rio nas épocas de cultivo, quando aumenta a escassez; o uso do sistema pré-germinado, que consome menos água. Com relação ao comitê provisório, relatou que houveram 18 reuniões. Várias entidades se inscreveram para participar do Comitê e estão em fase de apreciação para seleção. A regulação sobre a atividade orizícola se dará da seguinte forma: *Cadastro como produtor rural irrigante*, criado para agilizar os processos de financiamento agrícola, que exigem licenciamento; *Licenciamento ambiental*, uma vez que toda atividade modificadora do meio ambiente deve ser licenciada (o prazo dado é de 3 a 5 anos). Devem ser realizados três tipos de licenças: a) Licença prévia (o produtor mesmo pode solicitar); b) Licença de instalação (projeto com responsável técnico); c) Licença operação (projeto com responsável técnico), que deve ser feito anualmente; *Taxação*, que depende do porte da atividade e do grau de poluição.

A taxa, determinada pela FEPAM, IBAMA e Ministério Público, é cobrada em função do serviço que está sendo prestado ao produtor, e os recursos têm destino administrativo. Devido à mobilização ocorrida em função destas regulações, o cadastramento foi prorrogado. Finalizando, foi enfatizada a tendência de municipalização das ações da FEPAM sobre o meio ambiente, havendo redução no valor da taxa. *Entrevistas com agricultores* (localizados em diversas localidades do município de Restinga Seca, o qual faz parte da Bacia do Rio Vacacaí). Quando questionados sobre qual a procedência da água utilizada para a irrigação da cultura, 50% respondeu que a água provinha de rio e de açude, 25% somente de açude, 12,5% somente de rio e 12,5% de açude, riacho e poço artesiano. A maioria dos entrevistados, 75% respondeu ter ouvido falar sobre o Comitê de Gerenciamento de Recursos Hídricos, enquanto 25% não tinham conhecimento sobre sua existência. Por outro lado, 37,5% dos entrevistados participaram de alguma reunião ou palestra sobre o assunto, enquanto que 62,5% não haviam participado. Quando questionados se tinham problemas de falta de água na propriedade 25% responderam que sim, enquanto 75% responderam que não. Para amenizar a falta d'água necessitariam aumentar o açude ou construir reservatórios. A pergunta seguinte foi sobre o que achavam da taxação sobre a utilização das águas. De modo geral, todos se pronunciaram contrários e colocaram que, da maneira como foi proposta, é injusta. O que pôde-se observar

nestas entrevistas foi a falta de conhecimento e conscientização sobre a questão do gerenciamento dos recursos hídricos, e um descrédito muito grande em relação as entidades responsáveis. A maioria do entrevistados vê diferença entre a taxação pelo uso da água de rios e açudes. Como relatado acima, de modo geral todos são contrários à taxação, porém são mais resistentes à taxação de açudes (na realidade, a maioria tem posição contrária à taxação, mas diante de uma situação que parece irreversível, não acham correto o mesmo valor para rios e açudes). Alguns argumentaram também que, se a água não fosse represada em épocas de chuvas, estas escoariam, não sendo aproveitadas por ninguém. Quando questionados sobre qual a opinião em relação a destinação dos recursos provenientes da taxação, a totalidade dos entrevistados acredita que os mesmos não serão usados corretamente, e também que não irão para o destino proposto. A maioria acha que o destino dos recurso é incerto, duvidoso, indevido, que será desviado e que não trará nenhum retorno. Há, portanto, um grande descrédito em relação às entidades governamentais (mesmo sem saber quais são) quanto ao uso e destino dos recursos arrecadados.

O gerenciamento da bacia hidrográfica pode ser um instrumento metodológico para o planejamento de ações e políticas públicas. A idéia de formação dos conselhos ou comitês está diretamente relacionada com a tendência democrática da gestão pública, conferindo à participação direta dos interessados na resolução dos problemas. Conhecendo outros projetos, como por exemplo as microbacias, vemos um propósito semelhante, onde busca-se trabalhar com as comunidades sobre alternativas econômicas e preservação ambiental. A metodologia das microbacias também prevê o comitê de microbacias. O que observou-se é que, apesar dos princípios em que baseiam-se a nova Lei das Águas, os agricultores não tiveram participação na sua formulação, nem a tem nos desdobramentos da sua implementação. Portanto, o princípio da participação é um item a ser aprimorado. Por se tratar de assunto que afeta a produção e o meio ambiente, dever-se-ia melhor trabalhar questões como educação, esclarecimentos e coleta de informações, dentre outros. A ênfase deveria ser na administração dos recursos e no manejo mais racional das águas, buscando minimizar os problemas de distribuição e poluição. Observou-se que existem várias instituições com propósitos semelhantes, porém trabalhando de forma desarticulada. O ideal seria a busca de articulação e soma de esforços, o qual seria um ótimo papel a ser desempenhado pelos conselhos ou comitês. Atualmente tem-se observado uma tendência mundial de ênfase nos instrumentos econômicos aplicados à política ambiental, dentre eles a taxação. No caso da Lei das Águas, porém, este instrumento encontra restrições por parte dos usuários, uma vez que, apesar de impactar os custos da atividade orizícola, as taxas foram estipuladas em gabinete, bem como a agência ambiental destinada a implementá-la é vista com restrição. Uma crítica mais técnica que se poderia fazer à estrutura das taxas preconizadas por esta Lei, é de que elas não representam propriamente um incentivo econômico (como deveria ser) para a melhoria da eficiência na utilização da água, uma vez que não diferencia-se por sistema de produção, por nível de eficiência na utilização da água por unidade de área, nem por nível de poluição gerada por diferentes sistemas produtivos. Com isto, a taxação pode não ser eficaz do ponto de vista ambiental. Outra crítica é a abrangência do comitê, que envolve regiões e municípios diferentes, o que dificulta a reunião dos interessados na constituição de acordos. Da parte dos produtores, há uma restrição muito grande à taxação, principalmente de seus açudes. Percebeu-se também a falta de informações mais precisas e a desinformação de muitos, além do descrédito quanto a utilização dos recursos provenientes da taxação. O caminho a ser trilhado é longo, até chegar-se a um modelo justo e eficiente, mas acredita-se que a ação principal é a conscientização e participação dos interessados.