



Presidência da República  
Casa Civil  
Secretaria de Administração  
Diretoria de Gestão de Pessoas  
Coordenação – Geral de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca



**PALÁCIO DO PLANALTO, BRASÍLIA, DF, 27 DE JULHO DE 1999**

*Senhor Vice-Presidente, Marco Maciel; Senhor Ministro de Estado do Meio Ambiente, José Sarney Filho; Senhores Ministros de Estado, tão numerosos, aqui presentes; Senhoras e Senhores,*

Abro este seminário com grande prazer, porque é um seminário destinado a discutir uma proposta de trabalho que, desde o meu primeiro mandato, me parece que era preciso concretizar. Trata-se do aprimoramento do sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos.

Na verdade, esse sistema nacional é um compromisso que eu já tinha assumido, agora, na campanha eleitoral, no programa chamado Avança Brasil. Estamos começando a ter condições para realizar esse compromisso.

Essa proposta nasceu de uma diagnóstico dos principais problemas do Brasil nessa área, com o foco em dois temas que se destacaram pelo impacto que têm no bem-estar social dos mais pobres e na economia. Eu me refiro à questão da seca do Nordeste e à poluição dos rios.

Na verdade, esses foram temas que chamaram a atenção, mas, obviamente, o gerenciamento dos recursos hídricos é uma coisa abrangente.

Diz respeito ao conjunto da população brasileira, e um dos principais problemas para o próximo século será a questão do que fazer com as águas e com os recursos hídricos em geral.

Vamos começar a conversar a respeito da seca do Nordeste. Ao longo do último século, construímos milhares de açudes lá no Nordeste. Agora, desses milhares, algumas centenas são capazes de guardar água, efetivamente, de um ano para o outro. E isso é condição necessária para que se possa enfrentar as secas prolongadas. Além disso, em muitos desses açudes, vê-se que não existem adutoras, não existe a possibilidade de a água sair do açude. Ele serve, basicamente, apenas à população local. Conheço razoavelmente bem a região nordestina e, mais de uma vez, me assustei vendo açudes imensos. Lembro-me de um no Rio Grande do Norte. Agora, por sorte, já existem alguns canais que podem levar essa água para ter uma serventia. São açudes, às vezes, de proporções quase do tamanho da Baía da Guanabara, cujo aproveitamento é muito limitado em função da inexistência de um sistema hídrico melhor organizado.

Temos tentado enfrentar esse desafio. Por exemplo, lá no Ceará, no açude Castanhão, que está sendo feito em cooperação e parceria com o governo do Ceará. Esse açude já se insere num conjunto de outros açudes e de uma interligação, um verdadeiro sistema hídrico, como se fosse uma espécie de pulmão para permitir a oxigenação. A água corre para cá, corre para lá. Não está completo ainda, mas existe toda uma concepção, digamos, global de qual vai ser o funcionamento das águas, do regime de águas.

Há um programa chamado Pró-Água, com financiamento do Banco Mundial. Estamos tentando reorganizar de uma maneira mais racional a utilização desses açudes, a construção de novos açudes dessa maneira.

Precisamos fazer com que esses açudes, esse sistema hídrico, atendam, efetivamente, ao interesse público. Muitas vezes, até por falta de uma racionalidade global no sistema, o açude acaba servindo apenas a interesses particulares. Mesmo que a intenção não tenha sido essa, não existindo uma visão sistêmica do processo de manejo das águas, acaba tendo como resultado o aproveitamento apenas para certos segmentos

da população em detrimento da possibilidade de uma utilização mais racional.

É preciso, portanto, não apenas pensar nessa matéria em termos de construção de obras, de açudes. É muito mais do que isso. É um gerenciamento inteligente do conjunto de rios, bacias, açudes, adutoras, canais de irrigação, de água para beber. Enfim, é todo um sistema muitíssimo mais complexo, e temos que regular, portanto, o gerenciamento da oferta de água sempre com essa preocupação, que apenas menciono, de democratizar também a utilização desses recursos e não apenas de fazer com que existam obras que possam ter alguma importância.

Agora, também temos que discutir não apenas a oferta da água, mas, também, a demanda da água. A água tem usos múltiplos. Muitos desses usos são concorrentes, quando não são, eventualmente, até conflitantes. E é preciso regulamentar melhor essa questão para que a água seja um bem público e não reine aí a lei da "selva hídrica", que exime o usuário do rio de ter responsabilidade com o uso da água. Muitas vezes, acontece isso. Na Paraíba, há casos dramáticos. Por sorte, o governo local atuou para evitar que isso continuasse, impedindo a utilização predatória das águas rio acima, tanto no sentido de uma irrigação abusiva como, muitas vezes, no despejo de dejetos nas águas dos rios que vão, mais adiante, causar um grande constrangimento.

Por tudo isso é que precisamos desse sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Isso me parece muito importante também. Embora a Lei das Águas, de 97, tenha tratado desse tema, precisamos implantar um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. E tem que ser nacional, porque a água, muitas vezes, nasce num estado e vai para outro estado. Os rios têm afluentes de várias partes do país. Não é uma questão que possa ser resolvida em nível exclusivamente local. Com isso, não quero dizer que as bacias locais, as microbacias não tenham importância.

Agora, recentemente, disciplinamos, no caso de São Paulo, um conjunto de microbacias. Isso vai requerer a cooperação das autoridades locais, da população local, dos usuários. É preciso que haja um entendi-

mento. Isso requer comitês de bacia. Enfim, temos que marchar na direção não apenas do gerenciamento da oferta e da demanda, não apenas na direção da compreensão de que esse processo tem que ser um processo nacional, mas também da compreensão de que nesse processo, para que possa ter resultados efetivamente positivos do ponto de vista da utilização coletiva deste bem que é a água, é preciso que haja, também, uma participação crescente das populações na decisão a respeito das bacias. Enfim, é preciso que haja, crescentemente, uma gestão participativa para que possamos, efetivamente, ter condições para que as pessoas entendam e se preocupem com a questão da utilização das águas.

Foi por isso que nós decidimos mandar ao Congresso Nacional a Agência Nacional de Águas (ANA) com autonomia e com continuidade administrativa para que esse processo possa ser conduzido de uma maneira adequada. Precisamos, portanto, fazer com que essa questão do gerenciamento deixe de ser apenas uma boa idéia para ser uma realidade.

Não é fácil. E nós queremos, precisamente, que essa Agência Nacional de Águas seja um articulador do sistema nacional. Não se trata apenas dos recursos hídricos que já são do domínio da União. Temos de ver que existe, como já mencionei aqui, um conjunto de outros interessados, que não são a União, os prefeitos, os governadores, os usuários. E essa agência tem que ter essa capacidade de regulamentação.

Não há de surpreender a ninguém a questão de nós estarmos, aqui, propondo essa Agência Nacional de Águas, porque esse é o método pelo qual estamos fazendo uma revolução na estrutura do Estado brasileiro. As pessoas, muitas vezes, quando pensam em reforma do Estado, olham apenas para a questão dos funcionários públicos, para as leis a respeito dos funcionários da administração. Não é isso. É muito mais do que isso. Não se trata, tampouco, de imaginar que a participação crescente de agentes privados – que é algo do mundo contemporâneo – implique o encolhimento da ação do Estado. Não. Implica uma transformação da ação do Estado.

O Estado, crescentemente, tem funções reguladoras. E funções muito importantes. Estamos fazendo isso em várias áreas da administração. Aqui, há Ministros de algumas dessas áreas que sabem qual é o

tipo de operação que estamos fazendo. No que diz respeito ao petróleo, a Agência Nacional de Petróleo; no que diz respeito às telecomunicações, a Anatel; no que diz respeito à questão de energia, a Aneel. São todos eles órgãos, digamos assim, inovadores na tradição administrativa brasileira. É uma nova forma de estruturar o Estado. São órgãos que se fazem de elo entre o consumidor, a população mais ampla, o cliente, o investidor privado e a administração pública, que regulam e têm força. E têm que ter força efetiva para poder regular e ter a capacidade de dar a outorga, de sancionar, enfim, tomar as medidas necessárias para garantir o bem público.

Essa Agência Nacional de Águas vai nessa mesma linha de pensamento. Dentro de pouco tempo, vamos fazer, também, a Agência Nacional de Transportes, que vai afetar, também, a forma tradicional de cuidar da questão dos transportes no Ministério dos Transportes.

Os ministérios estão passando por uma profunda transformação, porque deixam de ser ação burocrática e órgãos de ação direta para serem órgãos efetivamente reguladores, que permitam salvaguardar o bem público e induzir a ação do setor privado na direção daquilo que é definido como bem público.

Não pode haver maior falta de compreensão do papel do Estado moderno do que imaginar que o mundo contemporâneo requer o Estado mínimo. Não. Ele requer outro Estado, porque o antigo Estado mínimo é tão inútil quanto o grande. Pode ser menos dispendioso, mas é inútil para o povo tanto quanto o grande. Talvez até mais, porque o Estado burocrático grande tinha funções de investidor direto, fazia obras que eram importantes para a população. A inexistência de recursos para o Estado poder atuar diretamente não permite mais que ele atue como investidor – e nem precisa. Se nós somente fazemos isso e diminuímos o Estado, enfraquecemos a capacidade que tem o governo e, portanto, as formas organizadas da vida societária no que diz respeito à ação política para agir em função da coletividade.

Temos que transformar o Estado para que ele continue sendo, efetivamente, um órgão regulador de interesses da população e induza as ações na direção daquilo que se imagina ser o bem comum.

Essa Agência Nacional de Águas vai, portanto, diretamente nessa direção. Estamos estabelecendo regras gerais para que possamos funcionar de uma maneira efetiva. Isso vai implicar um certo tipo de controle, mesmo no que diz respeito, aqui, a ministros de áreas pertinentes ao que eu vou dizer, por exemplo, quando se discute se vai ou não privatizar e o que vai acontecer com a privatização de uma usina elétrica. Isso tem que ser visto não apenas do ângulo de se essa privatização dá dinheiro para o Tesouro, que é um assunto importante – já vejo aqui os Ministros mais ligados à área financeira assentirem com a cabeça. Mas isso é insuficiente, porque temos que saber mais coisas. Isso vai ser útil para o público? Vai continuar a haver investimento? Nós temos que perguntar também. E se esses investimentos forem investimentos só na energia, em detrimento da irrigação? Isso vai afetar ou não a água para beber? Quem dirime as dúvidas? Não pode ser a área diretamente interessada. Tem que ser uma concepção do conjunto da população, das vantagens para o conjunto da população. Daí por que essa Agência Nacional de Águas. E todo esse sistema de gerenciamento vai ficar no Ministério do Meio Ambiente, porque ele, digamos assim, é neutro com relação às pressões específicas de cada um desses setores e tem a responsabilidade da criação de condições para o desenvolvimento sustentável. É por isso que essa Agência tem localização no Ministério do Meio Ambiente.

Já a questão da irrigação em si e das obras hídricas vai para o Ministério da Integração Nacional. A questão, evidentemente, da privatização ou da construção de uma usina hidrelétrica fica com o Ministério de Minas e Energia. A regulamentação desse conjunto de ações, que fica nessa visão mais global, que não pode atender a um ou outro interesse específico, fica, então, no Ministério do Meio Ambiente.

Claro que isso tudo é muito fácil de dizer e muito difícil de se realizar. Mencionei até agora, em termos genéricos, as funções dessa Agência Nacional de Águas, e é claro que, se estamos aqui reunidos, é porque o assunto é importante. Ele requer considerações que não se restringem ao nível do Governo, precisam se ampliar para as organizações não-governamentais, a participação dos interessados diretos, do setor políti-

co no Congresso. Temos que mandar para o Congresso a melhor lei possível. E o Congresso terá sempre a capacidade de aprimorar a lei e os interesses vão se manifestar. É um processo complexo de decisão, mas queremos mandar a melhor lei possível com esse propósito que eu acabei de mencionar.

Não disse nada a respeito de uma outra questão que é diretamente ligada à utilização das águas, que é a questão dos esgotos, a questão dos dejetos. Hoje, cerca de 90% dos dejetos, aqui no Brasil, são lançados a céu aberto, nos rios. Quer dizer, a questão da poluição está diretamente ligada com esse problema. E isso vai ter que ser enfrentado por essa Agência Nacional de Águas. É claro que isso aí não é um “abre-te, sésamo”, não vai resolver tudo. Mas, de qualquer maneira, vai trazer maior consciência sobre essas questões e maior capacidade de regulamentação.

No nosso caso, aqui, praticamente tudo está para ser feito nessa matéria, porque se por um lado é uma tarefa imensa, por outro lado é um desafio que se torna, até certo ponto, mais favorável porque não há normas enraizadas.

É claro que haverá dificuldades. Mas já há experiências em muitos países – na Alemanha, na França, nos Estados Unidos, no México, no Chile, na Austrália – que já têm uma certa tradição da utilização mais racional das águas. E eu me lembro: na França, no início, foi uma dificuldade imensa a questão de disciplinar o uso das águas. Não se tinha nem consciência disso há alguns anos. Tudo é complicado.

E é claro que a idéia de que os recursos hídricos são um bem à disposição é uma idéia um pouco falaciosa. Os recursos hídricos também custam dinheiro. E é preciso ver quem paga. É preciso definir, também aí, de que maneira se vão utilizar os recursos, ou melhor, conseguir que os recursos utilizados sob a forma de investimento possam ser reavidos por quem os utilizou, pelo Governo, pelo setor privado. A matéria não é nada fácil, e, sobretudo, é preciso que se entenda que, basicamente, é o setor industrial o que mais polui. Além do esgoto urbano e das pessoas, é o que mais polui.

É preciso, também, alguma regra que induza a poluir menos, que haja algum mecanismo – não sei qual seria porque não sou especialista

na matéria –, mas um mecanismo até mesmo de preço que tenha alguma vinculação com o benefício eventual que se possa ter de não poluir. Baixar o preço. Enfim, há uma série imensa de questões nessa matéria.

É preciso evitar – quando as agências estejam funcionando e quando os ministérios estejam com plena visão dessa questão coordenada – uma incompreensão dessa questão. Quantas vezes eu vejo – como, aliás, aconteceu na França também – “Vão privatizar os rios?” Não se trata de privatizar rio nenhum. É o contrário. Trata-se de criar regras que permitam a utilização continuada e para gerações futuras do recurso indispensável à sobrevivência humana, que é a água. Não se trata disso. Trata-se de que nós temos que eliminar a utilização caótica dos rios. É o oposto da idéia de que agora se vai privatizar o rio, que haverá uma agência que vai conceder, não vai conceder. Tem o açude. Vai pagar, não vai pagar. Tudo isso tem que ser visto sob o ângulo do interesse público e não sob o ângulo do interesse privado. E longe de nós a idéia de privatizar os rios.

É claro que a implementação desse gerenciamento de recursos hídricos, sobretudo nas bacias hidrográficas, onde já existe disputa pela água, será importante também do ponto de vista econômico. Para utilizar o jargão habitual, diminui o “custo Brasil” se nós tivermos a capacidade de mostrar que há uma utilização racional dos recursos hídricos e haverá a continuidade da disponibilidade desses recursos.

Evidentemente, a complexidade dessa matéria é muito grande. Por exemplo, vejo a questão da utilização das águas do rio São Francisco – para mencionar um caso que é um dos que mais me preocupam –, a necessidade de ver o que fazer com as águas do rio São Francisco, a transposição do rio. Até do rio Tocantins se fala em transposição. Enfim, a imaginação é fértil na matéria. Mas isso, para que se possa dirimir de uma maneira objetiva, requer um gerenciamento global, porque as águas do rio São Francisco começam a ser afetadas pelo corte de árvores aqui no Planalto Central, porque parte das águas do rio São Francisco vão, subterraneamente, daqui do Planalto Central. E a devastação aqui, nesta região, afeta o rio São Francisco. O que acontece com as matas ciliares, em Minas Gerais, afeta o rio São Francisco. Muita coisa afeta o

rio São Francisco. O modo como se vai gerenciar as águas para a Chesf afeta o rio São Francisco.

Então, não acho que seja consistente o argumento de dizer: "Bom, a utilização de águas do São Francisco vai prejudicar se mandar para o Nordeste, vai prejudicar a Bahia ou Minas." Não, muita coisa prejudica. Depende de como se faz. Depende de como se resolvam essas questões. E, para isso, precisamos ter, realmente, uma visão integrada desse processo, para que possamos fazer de forma adequada o que temos de fazer.

Temos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que participa diretamente disso, toda essa comunidade técnica, que vai nos ajudar, vai ajudar o País a definir regras que permitam, realmente, um avanço nessa matéria. Por mais que se demore nas discussões – e, certamente, não sou iluso, tenho experiência de como uma lei importante demora. Ela demora em qualquer lugar do mundo. É normal que assim seja. Mas devemos agir com uma certa urgência, com um certo sentido de urgência, porque o Brasil já está passando e vai passar por uma pressão muito maior no sentido de investimento, de obras de todo tipo, de obras hídricas, de usinas de energia elétrica, de obras de irrigação. Isso está se acelerando e vai se acelerar.

Os mais pessimistas imaginam sempre que o caos está à vista. Enganam-se. O que está à vista é o progresso. Agora, progresso significa o quê? Se o progresso significar, simplesmente, a utilização rápida e irracional dos meios naturais à disposição do homem, ele é catástrofe mais adiante. Então, essa agência está colocada exatamente para permitir que essa grande pressão, que já começa a existir, cresça mais ainda. Não tenhamos ilusões: à medida que a taxa de crescimento do País aumente – e vai aumentar, as condições estão dadas para isso –, haverá mais pressão para a utilização da água, haverá mais pressão para saber o que se faz com os dejetos, haverá mais lutas de interesses, legítimos, mas que têm de ser compatibilizados. Então, temos urgência na questão da definição dessa lei.

Essas são as razões pelas quais estamos convocando este seminário, que começa a se realizar aqui. Tenho muita confiança em que a discussão livre e fluida permita o aprimoramento de todos esses mecanismos.

E, sobretudo, é importante que, progressivamente, através dos meios de comunicação, a população do Brasil vá valorizando, cada vez mais, a importância da água. Os que vivem em regiões que não são como as do Nordeste – onde mais diretamente sentem, pelo semi-árido, a importância da água – muitas vezes pensam que a água é algo normal, natural, que não é preciso haver preocupação com ela. Não é assim. Tanto pelas inundações como pela seca, ela está sempre presente, como uma questão a ser, o quanto possível, regulada. Sobretudo a sua utilização em um mundo moderno, que é um mundo que requer energia, que tem uma capacidade de produção de dejetos imensa, que tem uma capacidade poluidora imensa. Tudo isso requer que se tenha também uma ação de governo, nesse sentido que mencionei aqui, que não é a ação do Estado burocrático, mas a ação de um governo que se entrosa com a sociedade através dessas agências, desses mecanismos, muito ativos.

Por fim, quero lhes dizer que, ao definir, como estamos definindo, essa transformação na estrutura do Estado brasileiro, através da criação dessas agências, não estamos diminuindo a importância dos ministérios na definição das políticas. As políticas são essenciais. Estamos tirando dos ministérios, progressivamente, aquilo que não é inerente ao Estado moderno, ou seja, a capacidade de atuação direta no local, que gera o clientelismo, o Estado “fazedor”, digamos assim.

Precisamos de um Estado mais inteligente, um Estado que tenha definição de objetivos, organize as estratégias, implemente políticas. E as políticas vão ser sempre definidas pelos ministérios, e não pelas agências, as políticas globais do País, até porque essa é a condição do mundo democrático, porque quem tem a legitimidade no exercício do poder é quem foi eleito. E quem foi eleito delega aos ministros uma parte da sua capacidade delegada pelo povo para definir o rumo.

As agências não são assim. As agências não têm essa mesma ligação direta com, digamos, a questão do poder democrático, porque, basicamente, têm que ser órgãos com uma característica mais técnica e mais imunes à pressão, principalmente a pressão diretamente política, no sentido da política cotidiana. Mas elas têm que responder a uma política no sentido forte da expressão política, de governo. E aí são os

ministérios que definem os rumos efetivos desse conjunto de ações que vão ser desencadeadas.

É para isso que convocamos este seminário. Agradeço muito a presença de todos, a própria presença do Vice-Presidente da República, do Ministro do Meio Ambiente, de cerca de dez Ministros do Governo, na abertura deste seminário. Vê-se que, realmente, se trata de matéria para a qual damos uma atenção enorme. Certamente, a presença dos Senhores e das Senhoras aqui é o testemunho vivo de que o tema não apenas desperta a atenção – eu sei pela qualidade dos que aqui estão presentes –, mas também será bem encaminhado. Desejo sorte ao Senhor Ministro e aos Senhores que vão participar do seminário.

Muitíssimo obrigado.