

GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS EM RIOS COMPARTILHADOS INTERNACIONAIS UMA ABORDAGEM PARA O MERCOSUL

Ciro Loureiro Rocha¹ e Roberto Moreira Coimbra²

Resumo - O presente trabalho tem por objetivo discutir um ordenamento institucional para promover o gerenciamento integrado dos recursos hídricos da Bacia do Prata.

O documento, que não pretende esgotar o assunto, inicialmente faz uma abordagem sobre conceitos e princípios relevantes que regem a gestão de recursos hídricos. A seguir, a partir dos conceitos e princípios formulados, aborda genericamente a formatação e a organização de um sistema para o gerenciamento de recursos hídricos, definindo os diferentes níveis hierárquicos e as principais interfaces, bem como os necessários mecanismos executivos. Para o caso da bacia do Prata, são apresentados os principais mecanismos intergovernamentais já existentes, especificando seus objetivos. Os principais rios da bacia são então caracterizados, abordando aspectos hidrográficos e de integração da região.

É então examinada a analogia entre as principais estruturas institucionais e técnicas existentes no âmbito da bacia do Prata, e a estrutura sistêmica genérica anteriormente abordada.

Finalmente, sugere-se o aproveitamento da estrutura intergovernamental existente, considerando a necessária compatibilização com a proposta apresentada. Algumas recomendações são apresentadas objetivando a viabilização de um sistema de gerenciamento.

1 – INTRODUÇÃO

A gestão integrada dos recursos hídricos requer, nos dias de hoje, uma clara definição de políticas para o setor bem como a implantação e estruturação de mecanismos de ordenamento institucional que permitam orientar e definir os papéis dos diferentes segmentos que intervêm no processo, quer seja a nível federal, estadual, municipal, privado e internacional.

No Brasil, é sabido que a partir de 1983, com o Seminário Internacional Sobre Gerenciamento de Recursos Hídricos e outras ações subseqüentes, deu-se início a uma ampla discussão sobre um modelo de gestão que melhor se adequasse às condições brasileiras. Fruto dessas ações, a Constituição Federal, promulgada em 1988 contemplou a instituição pela União, de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos bem como uma primeira forma de agregar-se à água, um atributo econômico: os royalties e a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para geração hidrelétrica. Em 08 de janeiro de 1997 foi sancionada a lei 9.433 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

2 – PRINCÍPIOS

A partir de reflexões motivadas pelo Seminário Internacional (BSB-83) e por vários outros Encontros e Seminários atinentes à questão, bem como considerando os postulados emanados da conferência da água de DUBLIM (jan92) e ainda, as conclusões da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD/92), ficaram evidenciados alguns princípios fundamentais que devem nortear qualquer processo de gerenciamento de recursos hídricos que queira implementar. Estes princípios são: o acesso aos recursos hídricos deve ser um direito de todos; a água deve ser considerada um bem econômico; a bacia hidrográfica deve ser adotada como unidade de planejamento; a disponibilidade da água deve ser distribuída segundo critérios sociais, econômicos e ambientais; deve haver o aumento da eficácia das entidades e normas jurídicas existentes, antes de se criarem novos órgãos; deve haver a presença de um órgão central e normativo de um Sistema de Planejamento e Controle; a cooperação internacional deve visar o intercâmbio científico e tecnológico; quando os rios atravessam ou servem de fronteiras entre países, a cooperação internacional é indispensável; os usuários devem participar da administração da água; a avaliação sistemática dos recursos hídricos de um país é uma responsabilidade nacional e recursos financeiros devem ser assegurados para isso; deve haver o estabelecimento de sistemas eficazes de

¹ Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - Diretoria de Recursos Naturais e Gestão Ambiental - Gerência de Gestão de Recursos Hídricos
Rua Osmar Cunha, 183, Ed. Ceisa Center Bloco B - 6. Andar, 88020-010, Fone: 048-224-6166 Fax: 048-222-4973 Florianópolis- SC

² Agencia Nacional de Energia Elétrica – ANEEL Superintendência de Estudos e Informações Hidrológicas –SEIH
SGAN Quadra 603 Modulo J Sala 103, Fone (061) 223-8592, 70830-030, Brasília - DF

avisos objetivando mitigar situações hidrológicas críticas; deve haver um aumento sistemático da capacitação de recursos humanos objetivando a gestão da água.

3 – CONCEITOS

A diminuição da disponibilidade, aliada à degradação da qualidade da água, em decorrência da urbanização acelerada e de processos industriais e agrícolas, às vezes sem os cuidados ambientais necessários, são fatores determinantes para a promoção do gerenciamento integrado e harmônico dos recursos hídricos, base essencial ao desenvolvimento ambientalmente sustentável do país. À luz desse cenário, cabe formular o nosso entendimento sobre alguns conceitos:

gestão da oferta de água - é a administração da disponibilidade hídrica, sendo que esta varia no tempo, no espaço e na qualidade. Caracteriza-se como uma atividade típica de governo.

gestão dos usos da água - é uma função complexa de fatores que intervêm no processo, tais como: objetivos, tecnologia e restrições físicas, sociais, financeiras e ambientais. Alguns segmentos desta atividade, permeiam as funções de governo e tendem, a médio prazo, serem atividades típicas da iniciativa privada.

gestão ambientalmente sustentável - é um processo dinâmico onde, recursos, desenvolvimento tecnológico e arranjos institucionais estão em harmonia e propiciam o aumento do potencial para atender as aspirações humanas do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.

gerenciamento de recursos hídricos - é um processo dinâmico, ambientalmente sustentável, que baseado numa adequada administração da oferta das águas, trata da organização e compatibilização dos diversos usos setoriais dos recursos hídricos, tendo por objetivo uma operação harmônica e integrada das estruturas decorrentes, de forma a se obter o máximo benefício das mesmas.

modelo - é um conjunto de políticas e sistemas que regem um determinado segmento da sociedade.

Modelo gestão - é o ordenamento institucional de diferentes segmentos e instrumentos para a execução de políticas.

modelo de gestão de recursos hídricos - é o arranjo institucional que contempla a definição da política hídrica e os instrumentos necessários para executá-la de forma ordenada e com papéis bem definidos de cada elemento envolvido no processo.

sistema de gerenciamento de recursos hídricos - é o mecanismo que promove a dinâmica do arranjo institucional da gestão de recursos hídricos.

4 – INSTRUMENTOS

Ao se definir a política e o sistema que deverá nortear a gestão dos recursos hídricos, cabe destacar alguns instrumentos básicos que viabilizarão a implantação de um modelo de gestão de recursos hídricos, a saber:

a cooperação técnica, institucional e financeira entre os usuários das águas, tendo em vista assegurar a sua participação no gerenciamento e construção de obras hidráulicas de interesse comum.

a participação das comunidades envolvidas nos processos decisórios relativos aos recursos hídricos.

outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, segundo critérios estabelecidos em legislação.

o rateio de custos das obras de aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo, entre os usuários setoriais.

o incentivo à instalação de equipamentos, à criação de tecnologias, à conservação e proteção dos recursos hídricos e à capacitação de recursos humanos, voltados para promover o uso racional da água.

instituição de áreas de proteção de mananciais para abastecimento das populações.

a viabilização de planos e programas de curto, médio e longo prazo visando a prevenção e correção de situações hidrológicas adversas, a priorização das ações e a gestão integrada em bacias hidrográficas.

a cobrança pela utilização dos recursos hídricos, obedecendo critérios uniformes e compatíveis com as peculiaridades de cada região.

5 - SISTEMA DE GERENCIAMENTO

À luz desses princípios, conceitos e instrumentos, entende-se que como regra geral, qualquer modelo de gestão que se queira implantar deverá estar embasado nos seguintes aspectos: uma política, os instrumentos para sua execução, e uma organização sistêmica.

Com relação à política entende-se que ela deve contemplar os princípios fundamentais, já enumerados, e estar compatível com os conceitos de gestão. Quanto aos aspectos de um sistema, entendemos que o mesmo deve valer-se de fóruns que guardem uma certa hierarquia para a abordagem das questões hídricas. A forma sistêmica de gerenciamento de recursos hídricos deve adotar portanto, em linhas gerais, a composição de colegiados em diversos níveis, com uma Secretaria Executiva, conforme já previsto na Lei 9.433.

As competências a seguir comentadas, são evidentemente de caráter genérico e deverão ser adaptadas, ampliadas ou simplificadas, conforme o nível do sistema que se pretenda colocar em funcionamento.

Ao nível de um Colegiado Superior entende-se que estarão sendo homologados os macro programas e a implementação de políticas para o setor bem como o julgamento das questões relevantes em grau de recurso. Este Colegiado deverá ser composto, em princípio, por um conjunto de organismos que farão a compatibilização de políticas e planos setoriais.

Ao nível de Colegiados Regionais estarão sendo compatibilizados programas, planos e políticas regionais. Os Colegiados funcionam também como grau de recurso para solução de conflitos oriundos do nível dos Colegiados de Bacias.

Ao nível de Bacia teremos Comitês de Bacias, onde ocorrerá toda a discussão dos problemas locais, o ordenamento de prioridades para intervenções, quer sejam corretivas ou preventivas, o dimensionamento dos recursos financeiros e a integração com os programas setoriais e locais.

A Secretaria Executiva, além de fornecer apoio técnico e administrativo aos Colegiados.

É importante salientar, que para qualquer sistema que se queira criar, deve o mesmo conter uma estrutura suficientemente flexível de tal forma que possibilite as adequações necessárias, tendo em vista as diversidades regionais, sócio econômicas e culturais, bem como a própria dimensão física da área de ação.

6 - RIOS COMPARTILHADOS OU SUCESSIVOS NA BACIA DO PRATA

Os principais rios localizados nas bacias que fazem parte do MERCOSUL, a saber: o Paraná, o Paraguai e o Uruguai representam fortes elos de integração. Estes três rios devem ter tratamentos diferenciados, por suas características específicas, quando do trato de sua gestão a nível internacional compartilhado. Tratam-se, segundo a Constituição Federal, de bens de domínio da União e classificados como federais, no território brasileiro.

O rio Uruguai, desde as suas nascentes até a entrada na fronteira com a Argentina, está dentro do território brasileiro e serve como divisa, entre dois estados: Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A partir desse ponto, passa a ser a fronteira entre o território brasileiro e o território argentino sendo, portanto, um trecho de uso compartilhado. No seu trecho inferior, após a afluência do rio Quaraí, passa a servir de divisa entre a Argentina e o Uruguai. Neste trecho, há o uso compartilhado do rio através UHE de Salto. O rio Paraguai nasce em território brasileiro e em seu trecho médio superior serve de divisa entre Brasil e Bolívia e Brasil e Paraguai. Desde a afluência do rio Apa até a afluência do rio Pilcomayo, o rio Paraguai situa-se no território paraguaio. Entre a afluência do rio Pilcomayo até a sua foz no rio Paraná, serve de divisa entre o Paraguai e a Argentina. O rio Paraná nasce em território brasileiro e em seu curso médio serve de divisa com o território paraguaio, assumindo características de uso compartilhado. Como exemplo deste uso temos a UHE de Itaipú e o lago formado pela represa na fronteira dos dois países. A partir da afluência do rio Iguazú, passa a ser divisa entre a Argentina e o Paraguai. A partir da confluência com o rio Paraguai, entra em território argentino, percorrendo o mesmo até sua desembocadura no estuário do Prata.

Considerando o que foi descrito até agora, podemos reportar-nos ao caso do MERCOSUL e aos países que o compõem. Surge a pergunta: quais ações poderiam ser desenvolvidas na área de recursos hídricos nesta promissora área?

Como é sabido, já existe no âmbito dos países da bacia do prata o chamado "Tratado da Bacia do Prata", assinado em 23 de abril de 1969, em Brasília, pelos países que o compõem: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Transcreve-se a seguir, partes do Tratado:

" Artigo I

As Partes Contratantes convêm em conjugar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável .

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Parágrafo único. Para tal fim promoverão, no âmbito da Bacia, a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam :

a) à facilitação e assistência em matéria de navegação;

b) à utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d' água e seu aproveitamento múltiplo e eqüitativo;

(...)

g) à cooperação mútua em matéria de educação, saúde e luta contra as enfermidades;

h) à promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que se relacionem com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área.

ARTIGO III

Para os fins do presente Tratado, o Comitê Intergovernamental Coordenador é reconhecido como o órgão permanente da Bacia, encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, e da assistência técnica e financeira que promova com o apoio dos organismos internacionais que estime convenientes, bem como de executar as decisões que adotem os Ministros das Relações Exteriores.

ARTIGO V

A ação coletiva entre as Partes Contratantes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

ARTIGO VI

O estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia."

Transcreve-se também, parte do estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata:

CAPÍTULO I - DAS FINALIDADES

Artigo Primeiro. O Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (doravante denominado Comitê) será o organismo que, na forma prevista no presente Estatuto, se destinará a promover, coordenar e acompanhar o desenvolvimento das ações multinacionais tendentes ao melhor aproveitamento dos recursos da Bacia do Prata e ao desenvolvimento harmônico e equilibrado da região, com o fim de atingir os objetivos fixados pelos chanceleres dos países da Bacia do Prata nas reuniões celebrados para esse fim. Corresponderá ao Comitê centralizar o intercâmbio das informações que tenham relação com os objetivos enunciados e de quaisquer outras que os organismos nacionais especializados julguem pertinentes.

CAPÍTULO II - DA COMPOSIÇÃO

Artigo Segundo. O Comitê será integrado por Representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Parágrafo 1º (...) "

Transcreve-se ainda alguns artigos do Regulamento de Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.

I - REUNIÃO E PARTICIPANTES

Artigo 1º - A Reunião de Chanceleres é o órgão supremo do Trabalho da Bacia do Prata.

Delegações:

Artigo 2º - As delegações serão presididas pelos Ministros das Relações Exteriores de cada país e integradas pelos Delegados, Assessores e demais membros que os Governos acreditarem. Se excepcionalmente o Ministro das Relações Exteriores de uma das Partes Contratantes não puder comparecer a uma Reunião, ordinária ou extraordinária, far-se-á representar por um Delegado Especial.

ARTIGO 2º (...)

IV - SECRETARIA

ARTIGO 12. - A Secretaria do Comitê Intergovernamental Coordenador será a Secretaria da Reunião. Acordará com o país sede os serviços correspondentes e prestará os que o Secretário-Geral requerer.

V – COMISSÕES - Comissão Geral

ART. 13 - A Comissão Geral será integrada pelos Chefes de Delegação e suas autoridades serão as mesmas que as da Reunião.

ART. 14 - A Comissão Geral coordenará os Trabalhos da Reunião; procurará harmonizar os pontos de vista das diversas delegações; decidirá sobre os assuntos que lhe forem submetidos por seu Presidente e por quaisquer dos Chefes de Delegação.

Poderá receber relatório dos Presidentes das Comissões. A Comissão Geral fixará a ordem na qual serão examinados pela Reunião os temas da Agenda.

Outras Comissões

Art. 15 Além da Comissão Geral, haverá as seguintes Comissões:

- a) credenciais;
- b) recursos naturais e infra-estrutura física;
- c) assuntos econômicos e sociais;
- d) outras que a Reunião estabelecer.

ART. 16 (...)

Enumera-se a seguir dois importantes programas oriundos de Resoluções da Reunião de Chanceleres:

- Alerta Hidrológico na Bacia do Prata (Resolução nº 195)
- Avaliação da Qualidade das Águas dos rios da Bacia do Prata (Resolução nº 196)

Ao se pensar numa proposta de longo prazo para promover a integração dos países da Bacia do Prata, uma área bastante importante é sem dúvida aquela que diz respeito a recursos hídricos, como se pode verificar através de alguns pontos do Tratado da Bacia do Prata e outros Instrumentos. Vejamos:

No artigo 1º, letras a, b, g, e h são abordados de modo muito claro as questões de navegação, utilização racional múltipla e equitativa dos cursos d'água, bem como sua avaliação quantitativa e qualitativa.

No artigo III, um Comitê Intergovernamental Coordenador é identificado como órgão permanente da bacia, com amplas atribuições. O estatuto do Comitê reforça o campo de atuação do mesmo, conforme constata-se em seu Capítulo 1.

No artigo 1º do Regulamento da Reunião de Chanceleres, apresentou-se claramente um Colegiado Superior. No artigo 12 do mesmo regulamento fica definida uma Secretaria, e no artigo 15, uma Comissão referente a recursos naturais.

Finalmente deve atentar-se para as Resoluções Nºs 195 e 196, da Reunião de Chanceleres, referentes ao Alerta Hidrológico e à Avaliação de Qualidade das Águas da Bacia, programas já em operação há mais de 5 anos e com resultados plenamente satisfatórios.

Ao analisar-se os instrumentos do Tratado da Bacia do Prata, detecta-se claramente várias semelhanças com a estrutura sistêmica já bastante discutida, ou seja: Colegiado Superior, Comitê de Bacia, Secretaria Executiva e Comissões Técnicas.

7 – RECOMENDAÇÕES

Como então poderíamos desenhar um sistema de gerenciamento de recursos hídricos para a Bacia do Prata? Certamente a estrutura já montada ajusta-se, razoavelmente, ao sistema genérico apresentado anteriormente. Assim ao propor-se a viabilização do mesmo, no âmbito do MERCOSUL, recomenda-se como premissas:

- O estudo e a compatibilização das Políticas de Recursos Hídricos.
- O estudo e a compatibilização dos Sistemas de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
- A homogeneização da terminologia e dos parâmetros referenciais ambientais, especialmente aqueles que dizem respeito à água.
- A adoção dos postulados de Dublin.
- A criação, junto ao comitê intergovernamental, de uma estrutura técnica de suporte, de forma a homogeneizar os conhecimentos bem como elaborar ou coordenar estudos recomendados pelos países membros.
- A vontade política para a implementação de ações pertinentes.

8 – CONCLUSÃO

A oportunidade que se abre pela formação do MERCOSUL certamente propiciará os avanços necessários que permitirão aperfeiçoar os mecanismos de cooperação internacional, em especial na área da gestão dos recursos hídricos.

9 – REFERÊNCIAS

- ROCHA,C.L. (1983). A Experiência Internacional e a Gestão de Recursos Hídricos no Brasil - DNAEE.
- ROCHA,C.L. (1985). A Gestão de Recursos Hídricos no Brasil, DNAEE - REVISE.
- COIMBRA,R.M. (1990). Gerenciamento de Recursos Hídricos – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL - CHILE.
- COIMBRA,R.M., OLIVEIRA,E. De e CUDO,K.J. (1991). Monitoramento Quantitativo e Qualitativo das Águas da Bacia do Prata.
- ROCHA,C.L. (1991). Aspectos Institucionais e Setoriais da Legislação Ambiental - ELETROSUL.
- GONIADSKY, D. (1991). Alerta Hidrológico da Bacia do Prata, Instituto Nacional de Ciência y Técnica Hídricas - INCYTH - Argentina.
- WMO-Dublin, Irlanda (1992). Conferência Internacional Sobre a Água e o Meio Ambiente: O Desenvolvimento na Perspectiva do Século XX.
- BENEVIDES,V.F.S. e, COIMBRA,R.M. (1993). Gerenciamento de Recursos Hídricos, DNAEE-MME.
- OLIVEIRA,E., RODRIGUES,M.S. (1993). Alerta Hidrológico, DNAEE-MME.
- BARROS,M.T.L. de, Prof. (1993). Aspectos Técnicos do Gerenciamento dos Recursos Hídricos.
- ROCHA,C.L., COIMBRA,R.M. (1993). Impactos da Irrigação em outros Usos da Água, Brasília - SEPLAN.
- REUNIÃO DE CHANCELERES DOS PAÍSES MEMBROS DO TRATADO DA BACIA DO PRATA (1969 a 1992).