

GESTÃO DE RIOS COMPARTILHADOS: A EXPERIÊNCIA DO CEIVAP

Celina Xavier de Mendonça¹ e Maria Judith Marcondes Salgado Schmidt²

Resumo – O trabalho trata do processo de formação do CEIVAP – Comitê para Integração do rio Paraíba do Sul, formalizado pelo Decreto 1.842, de 22 de março de 1996. O CEIVAP é constituído por doze representantes de cada um dos três estados abrangidos pela bacia: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, e por três representantes da União, dos seguintes Ministérios: Meio Ambiente, Minas e Energia e Planejamento e Orçamento.

Serão enfocados os seguintes aspectos:

- Características principais da bacia do rio Paraíba do Sul;
- Histórico da formação de colegiados para gestão de recursos hídricos na bacia;
- Análise do processo de formação do CEIVAP, com ênfase nas dificuldades enfrentadas e no processo de negociação;
- Participação da Sociedade Civil;
- Base Legal
- Funções do CEIVAP;
- Funcionamento;
- Perspectivas de atuação na bacia.

1 - INTRODUÇÃO

O rio Paraíba do Sul é estratégico para o país desde o tempo dos bandeirantes, que o utilizaram como estrada para desbravar sertões e buscar ouro em Minas Gerais. Foi também pelo Paraíba – rio de água ruim, em tupi-guarani - que o café se espalhou pelo interior do Rio de Janeiro e São Paulo. Após o ciclo de prosperidade proporcionado pelo café, a região de influência do rio Paraíba conheceu a decadência, vendo suas terras, outrora férteis, ocupadas por pastagens. Foi a fase das “Cidades Mortas”, descritas por Monteiro Lobato. A ocorrência de um novo ciclo econômico, desta vez industrial e tecnológico, renovou a paisagem, fazendo crescer exponencialmente as cidades, ligadas entre si pela Via Dutra, transformada na avenida do Vale. Toda essa renovação não se fez sem altos custos, principalmente ambientais.

Dada sua importância estratégica para o país, a bacia do Paraíba do Sul vem sendo, há décadas, objeto de estudos e de propostas para utilização de suas águas.

2 – CARACTERIZAÇÃO DA BACIA

2.1 – Características físicas

A bacia do Paraíba do Sul faz parte das Bacias do Atlântico Leste, de acordo com a classificação do DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. O rio Paraíba do Sul, o principal da bacia, é formado pelos rios Paraibuna e Paraitinga, que nascem na Serra da Bocaina, nos municípios paulistas de Cunha e Areias, respectivamente.

A área de drenagem da bacia é de 57.000 km², dos quais 24% estão em São Paulo, 40% no Estado do Rio de Janeiro e 37% em Minas Gerais.

¹ Secretaria de Estado do Meio Ambiente

Av. Prof. Frederico Hermann Jr., 345 – Prédio 6, sala 201, 05489-900 – São Paulo – SP

² CETESB – Regional das Bacias do Paraíba do Sul e Litoral Norte

Av. Itambé, 38 – Bairro Santa Luzia, 12091-200 – Taubaté - SP

Quanto às atividades econômicas, destacam-se a pecuária, predominando a criação extensiva de gado leiteiro; agricultura, com arroz, cana de açúcar, café e cultura de subsistência e as atividades industriais, presença marcante em toda a bacia, com indústrias químicas, metalúrgicas, alimentício, papel e celulose, eletro-eletrônica. Deve ser novamente citada a atividade minerária, com destaque para a extração de areia

3 – HISTÓRICO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

O. O Código das Águas, promulgado em 1934, especifica, para a gestão dos potenciais hidráulicos e produção de energia elétrica de modo geral, a competência da Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral, vinculado, na época, ao Ministério da Agricultura. Essa mesma divisão vai, em 1965, transformar-se no Departamento Nacional de Águas e Energia - depois DNAEE -, já, agora, ligado ao Ministério de Minas e Energia. Incumbido da missão de cuidar do regime hidrológico e aplicar o Código de Águas, não tinha competência sobre todos os aspectos da gestão das águas, distribuída entre vários Ministérios, como Transportes, Agricultura, Interior, Saúde, etc.

Essa pulverização de competências originou ineficiência, superpondo atividades e iniciativas. Por outro lado, o poder público investia pesadamente na criação de infra-estrutura, como estradas e hidrelétricas, para atrair indústrias. Isso fez com que o setor elétrico, já privilegiado pela regulamentação do Código das Águas, acabasse por ditar as regras sobre o uso dos recursos hídricos. Enquanto isso, várias transformações estavam ocorrendo em outros países, com relação à gestão de recursos hídricos. A França aprovou, em 1964, a sua lei sobre o assunto, implantando um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica, com a participação da comunidade e dos usuários. Marco significativo foi a realização da Conferência da Água, em Mar del Plata, em 1977, durante a qual foi destacada a importância da coordenação das ações e iniciativas na área de recursos hídricos. Esses acontecimentos produziram reflexos no Brasil: Já em 1983 foi realizado, em Brasília, um Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, no qual os diversos expositores destacaram a importância da gestão integrada por bacia hidrográfica e da participação das comunidades e usuários nas decisões. Também começou a ser discutida a cobrança pelo uso da água, já prevista no Código das Águas e nunca regulamentada. Em 1988, a Constituição Federal previu a criação de um Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos. Entretanto, somente em 1991 uma portaria ministerial criaria grupo de trabalho para elaborar minuta de projeto de lei nesse sentido. Enviada ao Congresso Nacional, sob o número 2.249/91, recebeu substitutivo do relator, Deputado Fábio Feldmann, para cuja elaboração fez realizar audiências públicas, com a presença de técnicos e ambientalistas de todo o país. Em 1995, o Deputado Aroldo Cedraz assumiu a relatoria do projeto, em virtude do Deputado Fábio Feldmann ter sido nomeado Secretário do Meio Ambiente de São Paulo. A prática da realização de audiências públicas e de consultas aos diversos setores interessados foi mantida, tendo originado outro substitutivo, que foi aprovado, por fim e sancionado pelo Presidente da República em 8 de janeiro de 1997. Nesse ínterim, vários Estados da Federação criaram seus próprios Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos, referentes a águas de seu domínio.

3.1 - Gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul

Uma das primeiras iniciativas no sentido de estudar a bacia do rio Paraíba do Sul em sua totalidade foi a criação do Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEEIVAP - em 1969. Esse Comitê era integrado, basicamente, por técnicos do Governo Federal e dos Estados. Embora tenha elaborado várias e importantes propostas para a bacia, entre elas a do Macrozoneamento, o CEEIVAP não tinha poderes deliberativos, sendo somente consultivo. Tampouco dispunha de recursos financeiros para empreender ações mais significativas. Entretanto, preencheu a importante função de produzir e sistematizar informações sobre os recursos hídricos da bacia. Outra iniciativa foi a do Ministério de Minas e Energia que, através do DNAEE, estabeleceu convênio com o Governo Francês para a gestão dos rios Doce e Paraíba do Sul. O objetivo do Projeto de Cooperação era elaborar um modelo de Agência de Bacia, nos moldes franceses, para a Bacia do Paraíba. Também deveria montar um banco de dados da bacia, quantitativos e qualitativos. Entretanto, a lei de recursos hídricos aprovada em 1997, assim com as propostas de regulamentação, prevêem Agências de Água bastante diversas do modelo elaborado pelos técnicos da Cooperação.

Com a abertura política e a nova Constituição, aumentou muito a organização social em torno de diversas questões, inclusive a ambiental. A sociedade começou a exigir participação nas decisões que a envolvesse. Também o poder público municipal passou a querer ser ouvido pelas outras instâncias de poder. Esse processo fez com que, ao longo do tempo, o CEEIVAP, assim como os outros CEEIBHs (Comitês Executivos de Estudos dos Rios Federais) perdesse expressão, uma vez

que não contava com representação da sociedade civil, nem, como dissemos, tinha poder deliberativo. Quando o Estado de São Paulo criou seu Sistema de Gestão de Recursos Hídricos, pela Lei Estadual 7.663/91, prevendo Comitês de Bacia Hidrográficas composto por representantes do Poder Público Estadual, Poder Público Municipal (dos municípios situados na Bacia) e da Sociedade Civil organizada, com igualdade de votos, o trecho paulista da Bacia do Paraíba vislumbrou um canal de participação inédito nas decisões referentes aos recursos hídricos. Assim, mesmo em se tratando de rio de domínio da União, foi instalado, em 1994, o Comitê das Bacias Hidrográficas do rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira. Uma das atividades prioritárias do Comitê, logo após a instalação, foi começar a estabelecer contatos com técnicos e membros da sociedade civil organizada do Rio de Janeiro e Minas Gerais, no intuito de montar algum tipo de coordenação entre os três estados. No segundo semestre de 1995, entrou em cena o PQA - Programa de Qualidade das Águas - do Banco Mundial, que previa verbas significativas para a recuperação da Bacia. Os tomadores desse financiamento seria os governos estaduais, mas havia a necessidade de coordenar as ações dos estados. O PQA foi o grande motivador para as discussões que se seguiram. Havia a necessidade de montar um grupo executivo para desenvolver a elaboração de um decreto que criasse o Comitê de Integração e, ao mesmo tempo, articulasse as ações necessárias ao estabelecimento do convênio para o PQA. Esse grupo acabou recebendo o nome de "Grupo dos Nove". Era formado de dois representantes de cada estado e um de cada Ministério com interesse no assunto: Meio Ambiente, Minas e Energia e Planejamento (o gestor do PQA no Brasil). Note-se que um dos representantes de São Paulo era oriundo do Comitê paulista do Paraíba.

O processo de discussão durou dois anos. Numa primeira fase, obteve-se uma minuta de decreto aceitável por todos os participantes. Essa minuta se transformou num Decreto Presidencial, nº 1.842, de 22 de março de 1996. O decreto previa um Comitê para a Integração da Bacia do Paraíba do Sul, com as seguintes finalidades:

- No âmbito da gestão de recursos hídricos, a viabilização técnica e econômico-financeira de programas de investimento e a consolidação de políticas de estruturação urbana e regional, visando ao desenvolvimento sustentado da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.
- A articulação interestadual, de modo a garantir que as iniciativas regionais de estudos, projetos, programas e planos de ação sejam partes complementares, integradas e consonantes com as diretrizes e prioridades que vierem a ser estabelecidas para a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

Quanto à composição, os representantes dos Ministérios não tem direito a voto, somente à voz. E os usuários de recursos hídricos detêm 50% dos votos do Comitê. Também deve fazer parte da representação de cada estado representantes dos municípios situados na Bacia e entidades da Sociedade Civil.

Após a assinatura do decreto, as reuniões foram retomadas para a elaboração de um regimento interno, que permitisse o funcionamento do Comitê. Foram várias as reuniões. As principais divergências se deram em torno de quorum mínimo para votação, competência da diretoria, competência e formato da Secretaria Executiva. A manutenção da sigla - CEIVAP - foi também motivo de divergências. Acabou sendo adotado como reconhecimento pelo trabalho executado pelo Comitê de Estudos. Embora essas discussões tenham prolongado o tempo para a instalação do Comitê, outros fatores influíram, principalmente mudanças ocorridas em Secretarias de Estado ao logo do processo. A instalação do CEIVAP só aconteceu em 18 de dezembro de 1997, na cidade de Resende, onde está localizada a Secretaria Executiva do Comitê.

O processo de montagem do CEIVAP foi inédito em diversos aspectos. Em primeiro lugar, porque, embora tenha sido coordenado por técnicos do governo federal, este ficou sem o direito de votar no comitê. Também digno de nota o fato de que, embora os membros do "Grupo dos Nove" foram, quase todos, técnicos dos governos estaduais, a fixação da representação dos usuários da água em 50% foi consenso. A maior diferença entre os estados foi o processo de escolha dos representantes estaduais, que refletiu, fidedignamente, as diferentes fases de organização em torno da questão dos recursos hídricos nos estados: São Paulo, com um Comitê estadual de bacia montado e funcionando, transferiu a esse comitê a tarefa de escolher os representantes, segundo os critérios estabelecidos. Restou, ao Governo do Estado, a indicação de 4, dos 12 representantes de São Paulo. Minas Gerais, embora já contasse com Sistema de Gestão de Recursos Hídricos criado por lei, ainda não dispunha, na época, de comitês instalados. Todas as indicações foram feitas pelo governo do estado. O Rio de Janeiro não tinha legislação e foi o estado que mais demorou para fazer a escolha de seus representantes.

Várias das divergências em torno de dispositivos da minuta do decreto e das propostas de regimento foram motivadas pelas diferenças de nível de organização estadual. Por exemplo, em São Paulo são duas as Secretarias de Estado responsáveis por recursos hídricos. Somados aso

representantes do Comitê, eram, pelo menos, três representantes cujas entidades precisavam, primeiramente, entrar em acordo entre si, o que nem sempre acontecia com facilidade.

Outro fator que dificultou a instalação do Comitê é a pouca compatibilidade existente entre a gestão de recursos hídricos por bacia e o sistema federativo. Surgiram problemas tais como: Como fazer funcionar uma Secretaria executiva, que tem que estar sediada em algum lugar, com recursos provenientes de outros estados? As normas que regulamentam os procedimentos administrativos dos governos estaduais dificultam o trabalho conjunto. O Comitê, instalado no final de 97 tem, como Presidente, o Secretário de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, como Presidente substituto o Secretário do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais. A responsabilidade pela Secretaria Executiva é do Estado de São Paulo.

4 - FUNCIONAMENTO DO CEIVAP E PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO

O Comitê deliberou, em sua primeira reunião ordinária, realizada em 28 de janeiro de 1998, criar duas Câmaras Técnicas, com atribuições bem definidas:

- Câmara Técnica de Assuntos Institucionais que recebeu, do Comitê, a incumbência de estudar a compatibilização entre a Lei 9.433/97, que criou o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e o CEIVAP

- Câmara Técnica de Planejamento e Financiamento - foi incumbida de compatibilizar as ações previstas pelo PQA para os três estados e também buscar outras formas de obter recursos financeiros para a bacia.

As Câmaras Técnicas deverão elaborar pareceres para submetê-los à aprovação do Comitê.

O CEIVAP tem, ao nosso ver, duas missões: 1- promover as ações de recuperação da bacia do Rio Paraíba do Sul de forma integrada entre os três estados e a União e 2 - promover a criação de mecanismos que compatibilizem a gestão dos recursos hídricos por bacia e o sistema federativo. Esses mecanismos deverão surgir a partir da resolução dos problemas cotidianos do funcionamento do Comitê.

6 - REFERÊNCIAS

DIVERSOS (1983). Anais do Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, Brasília - DF
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL (1996). Proposta para Desenvolvimento do Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos na Bacia do Rio Paraíba do Sul, Brasília - DF