

Conflito e Integração na Transposição de Águas do Rio Paraíba do Sul para o Guandu.

Guilherme Rocha Macedo

Departamento de Engenharia de Produção – Universidade Federal Fluminense

Rudericco Ferraz Pimentel

Departamento de Engenharia de Produção – Universidade Federal Fluminense

RESUMO

A transformação gradual da água de um bem abundante em um bem escasso gera questões imediatas sobre a coordenação e critérios a serem adotados no processo de alocação da mesma aos diversos usos competitivos..

O modelo institucional que baliza a gestão e o uso dos recursos hídricos no país teve etapa marcante em 1997, com a instituição de nova legislação. No curso de sua implementação, porém, inúmeros detalhamentos e ajustes se fazem necessários. Em particular, o tratamento da integração entre bacias e, mais especificamente, da transposição de água entre bacias, requer o desenvolvimento de novas soluções.

O caso das bacias do Guandu e do Paraíba do Sul proporciona exemplo extremamente significativo e para o qual diversas propostas tem sido alinhadas. É propósito desse trabalho contribuir para esse debate, trazendo uma visão própria do que se considera como uma melhor alternativa para o tratamento do problema.

Palavras Chave: *recursos hídricos, direitos de propriedade, transposição*

1. Introdução

A transformação gradual da água de um bem abundante em um bem escasso gera questões imediatas sobre a coordenação e critérios a serem adotados no processo de alocação da mesma aos diversos usos competitivos, assim como, a forma de remunerar adequadamente seus custos de gestão e os investimentos necessários para colocá-la, na quantidade e qualidade necessárias, à disposição dos diversos usuários.

Tem-se aqui uma situação em que essas exigências de coordenação são basicamente respondidas por métodos de decisão hierárquica (onde um ou mais agentes, isolada ou colegiadamente, tomam as decisões relevantes) e marginalmente por mecanismos de mercado (em que as decisões de produção e uso são tomadas em função dos preços), e onde as fronteiras entre esses tipos de solução devem evoluir no tempo, requerendo um contínuo processo de reflexão e de busca de consenso para determinação das “regras de jogo” que delimitam mercados e hierarquias. O problema se torna ainda mais complexo, pela necessidade de se balancear objetivos de eficiência econômica com objetivos de equidade, nem sempre convergentes.

A evolução no país do modelo institucional que baliza a gestão e o uso dos recursos hídricos teve etapa marcante em 1997, com a instituição de nova legislação geral sobre o assunto; igualmente importante estão sendo as etapas envolvidas no curso de sua implementação, tais sejam, suas conseqüentes avaliações, contestações e inevitáveis ajustes.

Um dos aspectos críticos envolvidos no detalhamento do quadro regulador refere-se a situações em que haja relativa indefinição dos direitos sobre a água, como os de propriedade, outorga, cobrança, uso, etc. A especificação e a gestão das diversas características envolvidas nos direitos de propriedade, não só dos recursos hídricos, mas de qualquer bem, envolve custos. Por isso mesmo essa especificação nunca é completa e os diversos direitos (e obrigações) não são perfeitamente delineados, enquanto os ganhos econômicos correspondentes não assim o justificarem (BARZEL, 1997).

A legislação brasileira adota o princípio da propriedade pública da água bruta, cabendo ao estado outorgar o seu direito de uso. Direitos e deveres em relação à propriedade da água que enquanto bem comum (livre

compartilhamento) não se necessitava detalhar com clareza nem eram sujeitos à contestação de agentes individuais interessados, agora vão se tornando essenciais tanto para o uso de ferramentas de mercado como para caracterizar que agentes devem deter o controle dos processos decisórios e para balizar estas decisões. Embora não seja prática atual, não é improvável a futura implantação de um mercado de comercialização de direitos de uso da água (SEROA DA MOTTA, 1998; CAMPOS, STUART & COSTA, 2002)

O caso das bacias do Guandu e do Paraíba do Sul proporciona exemplo extremamente significativo dessa situação em que as pressões de demanda pelo uso da água para objetivos e usuários distintos cresceram muito e onde as dificuldades inerentes à resolução desses conflitos exigem soluções institucionais urgentes e para as quais diversas propostas tem sido alinhadas. O rio Paraíba do Sul é, de acordo com a legislação, um rio “federal”, ou seja, é a União quem tem os direitos de dar a outorga de uso e de fazer a cobrança pelo uso da água nesta bacia, enquanto no rio Guandu tais direitos pertencem ao Estado do Rio de Janeiro.

Este caso específico fica agravado por um certo artificialismo, se se pode usar esse termo, no desenho das bacias, já que grande parte da água que alcança o rio Guandu é proveniente de bombeamento de água da bacia do Paraíba do Sul, realizado, em sua origem, nos anos 50, para fins de produção de energia elétrica, época em que a disponibilidade superava em muito sua demanda, e a partir de cuja configuração gerada por essa transposição se desenvolveram e proliferaram diversas novas utilizações.

É propósito desse trabalho contribuir para esse debate, trazendo uma visão própria do que se considera como uma melhor alternativa para o tratamento do problema. Antes, porém, de se aprofundar a discussão institucional necessária, apresenta-se, na seção seguinte, a situação atual do caso em foco e as principais questões nele envolvidas,

2. Situação atual

A interligação física entre as bacias dos rios Paraíba do Sul e Guandu, que implica em uma transferência de até 180 m³/s de água da primeira para a segunda, vem motivando estudos e propostas sobre como deve ser implementada a integração da gestão das duas bacias, à luz da atual Política

Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No centro desta questão está a cobrança pelo uso da água pelos usuários localizados na bacia do rio Guandu, que significa, nos cálculos feitos pela COPPE/UFRJ, um potencial arrecadável de R\$ 130 milhões anuais (FUNDAÇÃO COPPETEC, 2003), e a destinação dos recursos por ele gerados.

Na bacia do rio Paraíba do Sul, a proposta da COPPE/UFRJ para cobrança pelo uso da água foi aprovada pelo seu comitê gestor, - Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, em dezembro de 2001, encaminhada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, aprovada também por este em março de 2002 e efetivamente iniciada em março de 2003. A cobrança e a aplicação dos recursos está sendo feita pelo órgão gestor federal, a Agência Nacional de Águas - ANA, embora a legislação preveja a cobrança através de órgãos específicos e dedicados, as Agências de Bacia. A implantação destas, contudo, tem sido dificultada por dúvidas que cercam a natureza jurídica adequada para estes organismos.

Em novembro de 2002 o CEIVAP aprovou uma nova resolução estabelecendo um prazo de um ano, após o início efetivo da cobrança na bacia do Paraíba, para iniciar a cobrança pelo “uso das águas captadas, derivadas e transpostas para a bacia do rio Guandu”. A forma de implementar esta cobrança e a que agentes no tramo do Guandu efetivamente direcioná-la, contudo, ficou em aberto, porque não há legislação prevendo como esta situação deve ser tratada. Não ficou claro também que autoridade detém o CEIVAP para cobrar na Bacia do Guandu, esta entendida como uma bacia diferenciada. Os casos de outorga e cobrança previstos na lei não se ajustam satisfatoriamente às situações em que uma bacia se interliga com outra, muito menos quando essa interligação é fruto de uma transposição.

Em julho de 2002 a ANA apresentou um documento para discussão considerando, sob ponto de vista hidráulico, um único “Rio Paraíba do Sul/Guandu” que se subdivide em dois tramos, um com desaguadouro na baía de Sepetiba e outro desaguando em São João da Barra (ANA, 2002). Considerando, todavia, a existência de duas unidades territoriais distintas de gestão da água, a ANA formulou três hipóteses para outorga da água transposta para a bacia do rio Guandu e para sua cobrança, sempre com base apenas nos valores aprovados pelo comitê gestor da bacia do Paraíba do Sul:

1. A ANA concederia uma única outorga de “uso da água para transposição” para a Light (de quem seria feita a cobrança nos valores de uso consuntivo industrial ou saneamento), que foi historicamente a responsável pela implantação da transposição e opera o bombeamento.
2. Seria criada uma pessoa jurídica, representando o coletivo dos usuários (Light inclusive) do Guandu, a quem a ANA concederia a outorga de “uso da água para usos múltiplos” e de quem seria feita a cobrança sobre “uso de água para transposição”, podendo adotar-se os valores já estabelecidos para uso industrial ou saneamento, ou ainda estabelecer-se um específico para a transposição
3. Cada usuário do Guandu teria uma outorga individual da ANA, a quem efetuaria o pagamento nos valores de acordo com o seu uso.

Estas hipóteses conferem, ainda, ao órgão gestor do Estado do Rio de Janeiro, o papel de outorgar águas não provenientes do Paraíba do Sul, de outorgar e cobrar dos usuários na bacia do Guandu e ressarcir o usuário da outorga de transposição no caso das hipóteses 1 ou 2, e de fiscalizar as outorgas concedidas pela ANA no caso da hipótese 3. A ANA formulou, ainda, duas hipóteses para aplicação dos recursos arrecadados: uma hipótese de aplicar os recursos da cobrança pela transposição exclusivamente no Paraíba do Sul, como compensação pelas deseconomias causadas a jusante do bombeamento (neste caso o valor teria que ser suficientemente baixo para permitir uma cobrança adicional pelo Comitê Guandu), e outra hipótese de aplicá-los no planejamento, gestão e recuperação da totalidade da bacia Paraíba do Sul-Guandu..

Este estudo foi apresentado e discutido, em caráter exploratório, junto a órgãos e entidades ligadas à gestão das duas bacias, passando a servir de referência para os usuários da bacia do rio Paraíba do Sul, mas encarado com desconfiança no âmbito da bacia do Guandu. Esta desconfiança pode ser, ainda, reflexo de um pleito anterior da ANA em deter a concessão das outorgas no Guandu e de antigas propostas de incorporação da bacia do rio Guandu à área de gestão do comitê da bacia do Paraíba do Sul.

No final de 2003 o Comitê do Paraíba do Sul aumentou a pressão para que os usuários do Guandu cumprissem a sua resolução que estabelecia a cobrança relacionada à transposição a partir de março de 2004, O Comitê

Guandu, por sua vez, ainda não dispunha de recursos para elaborar seu plano de bacia, e considerava que a cobrança somente deveria se iniciar após a existência e aprovação deste plano, a mesma exigência que anteriormente motivara o adiamento do início da cobrança no Paraíba do Sul. O Comitê Guandu aguardava, ainda, uma decisão jurídica clara sobre como se daria a outorga e cobrança na situação de transposição.

As referências legais básicas para a questão são a Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e a Lei Estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999, que pautou-se naquela para instituir a Política Estadual de Recursos Hídricos no Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, contrariando a tendência dessas legislações de colocar os instrumentos de gestão de sob controle de colegiados participativos, em 16 de dezembro de 2003, a Governadora do Estado sancionou a Lei nº 4.247 dispondo sobre a cobrança e aplicação dos recursos arrecadados, que centralizou estes instrumentos nas mãos do poder público estadual.

3. A natureza da transposição

A transposição de águas da bacia do rio Paraíba do Sul para a bacia do rio Guandu foi implantada, há mais de meio século, para atender à Light, empresa concessionária de geração de energia elétrica. Tal característica de uso privativo, entretanto, foi se alterando ao longo do tempo. Durante décadas, a disponibilidade de água no Guandu foi utilizada no planejamento de políticas públicas de desenvolvimento econômico regional e influenciou na ocupação sócio-econômica da bacia e nas suas condições ambientais.

Hoje, se por qualquer motivo, a geração hidrelétrica nas usinas da Light deixasse de ser necessária – e conseqüentemente também desnecessário o bombeamento para atender a essas usinas, ainda assim a transposição teria que ser mantida, nos mesmos níveis atuais, para atender à população, às atividades econômicas e ao equilíbrio ambiental atualmente dependentes da disponibilidade hídrica criada pela transposição. A Light, por sua vez, não é hoje mais que um dos diversos usuários das águas após a transposição, apenas com a característica adicional de operar o bombeamento.

A transposição não tem mais, portanto, o antigo caráter de uso privado. Trata-se de uma transferência de recursos hídricos de uma bacia para outra,

tendo se consolidado os regimes hídricos resultantes nas duas vertentes, e em torno desses regimes se desenvolvido os diversos usos da água, nas duas bacias.

A Lei 9433/97 estabelece, na alínea II do seu artigo 3º, que uma das diretrizes gerais de ação para implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos é a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País. A transposição de águas do Paraíba do Sul para o Guandu é uma situação singular em que tal adequação se faz necessária – não apenas pelas bacias em si, mas também pela existência dessa interligação cuja existência precede todo o desenvolvimento histórico que culminou nos usos que atualmente são dados às águas dessas bacias.

4. Quadro institucional da transposição Paraíba do Sul / Guandu

4.1 Propriedade e dominialidade

Enquanto na propriedade comum os bens são livremente compartilhados, na propriedade pública o estado detém o domínio e o poder de permitir o uso dos bens, visando o interesse público (DELLAPENNA, 2000).

A Constituição Federal de 1988 estabelece no seu Art. 20 que são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. De acordo com o Art. 26, incluem-se entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União. A Lei 9433/97 estabelece, na alínea V do seu artigo 1º, que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

De acordo com tais critérios, o Paraíba do Sul é um rio de domínio da União, enquanto o Guandu tem o domínio do Estado do Rio de Janeiro. Um outro entendimento, menos disseminado, da Constituição, seria de que a

dominialidade sobre as correntes de água manter-se-ia mesmo quando estas fluíssem para além dos terrenos de seu domínio, o que justificaria o domínio da União sobre 90% das águas no leito do rio Guandu (KELMAN, 1999).

Embora o interesse público que deve nortear as outorgas e cobranças em princípio independa se o outorgante é a União ou o Estado, a realidade é que estes diferentes níveis do poder público podem ter visões diferentes, ou pelo menos ter interesse político em não abrir mão de direitos que resultem em arrecadação e aplicação de recursos. Em consequência, os limites entre os direitos da União e do Estado do Rio de Janeiro sobre o rio Guandu são ainda objeto de discussão, mesmo observando artigo 4º da Lei 9.433, que diz que "a União articular-se-á com os estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum". A forma como deve ser feita esta articulação não é explicitada na Lei.

Prevalece, atualmente, a organização dessas duas bacias em duas unidades territoriais de gestão, uma de domínio da União e outra de domínio estadual, as quais estão hidraulicamente interligadas pela transposição de uma parcela considerável da vazão de uma bacia para a outra.

Como a gestão das águas tem por objetivo final promover o inventário, uso, controle e proteção dos recursos hídricos, não há possibilidade de se fazer a gestão de qualquer das duas bacias sem se considerar quais políticas, gerenciamento e planejamento se aplicam especificamente àquela transposição. Estabelecer diretrizes políticas, modelo de gerenciamento e sistema de planejamento é, portanto, tarefa comum à gestão das bacias dos rios Paraíba do Sul e Guandu.

4.2 Comitês de Bacia

O artigo nº 38 da Lei nº 9.433/97 atribuiu aos comitês competência de debater questões, articular entidades, arbitrar conflitos, aprovar e acompanhar os Planos de Recursos Hídricos da bacia, e propor critérios e mecanismos de outorga, cobrança e rateio de custos de intervenções na bacia.

O CEIVAP, Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, foi criado pelo Decreto Federal nº 1842, de 22/03/1996, antes mesmo da Lei nº 9.433/97, e foi instalado em 18/12/1997. Entre 1997 e 1999, através de convênios entre Governo Federal e os Estados do Rio de Janeiro e

São Paulo, foram elaborados programas de investimentos para a recuperação ambiental da bacia, no âmbito do o Projeto Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA). Após a conclusão do PQA, a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA), com recursos do governo japonês, intermediado pelo Banco Mundial, contratou a COPPE/UFRJ para desenvolver o Projeto Preparatório para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Paraíba do Sul (PPG). O PPG foi a base para o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul, elaborado em 2001/2002 pela COPPE para o CEIVAP, com recursos da Agência Nacional de Águas (ANA).

O CEIVAP, contando inicialmente com 3 funcionários cedidos ou pagos por diversas instituições (municipal, estadual e privada), em março de 2000 estruturou o seu escritório técnico de apoio, contratando 7 pessoas. Esta equipe foi viabilizada, na sua maior parte, pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e, desde Julho de 2001, pela Agência Nacional de Águas (ANA). A atuação do CEIVAP privilegiou a criação da sua Agência de Bacia e a operacionalização da cobrança pelo uso da água, iniciada em março de 2003 (JOHNSSON, & LOPES, 2003).

O Comitê GUANDU, Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim, tem sua origem no seminário promovido em janeiro de 2001 pela SERLA, em parceria com a Universidade Rural do Rio de Janeiro, para discutir a disponibilidade hídrica da bacia do rio Guandu. A proposta de criação do Comitê Guandu foi aprovada e encaminhada Conselho Estadual de Recursos Hídricos em dezembro de 2001. O Comitê GUANDU foi formalmente criado pelo Decreto Estadual nº 31.178, de 03/04/2002. Não houve, contudo, nenhum aporte de recursos do estado para viabilizar a sua operacionalização no período que precede a instituição da cobrança, quando então a gestão da bacia se tornaria auto-sustentada. No início de 2003 o Comitê Guandu assinou um Termo de Cooperação Técnica com a ANA e Secretarias de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SEMADUR e de Rios e Lagoas - SERLA, para viabilizar a contratação e o desenvolvimento do Plano de Bacia, e em julho a ANA orientou sobre os procedimentos que possibilitariam a utilização de recursos do Programa Nossos Rios para essa finalidade. Os recursos, no entanto, que estavam contingenciados, não foram liberados. O Comitê GUANDU tem se utilizado de

recursos físicos e operacionais cedidos pela UFRRJ, e elaborou um modelo de convênio ao qual os usuários poderão voluntariamente aderir para custear uma estrutura mínima de secretaria executiva do Comitê..

Há uma clara assimetria na comparação entre os dois comitês, no seu estágio atual. A bacia do rio Paraíba do Sul constitui a bacia pioneira na implementação do sistema de gestão dos recursos hídricos em bacias de rios de domínio da União e, por essa razão, o CEIVAP tem contado com um apoio significativo por parte da ANA, a quem incumbe tal tarefa. Já Comitê GUANDU, no seu primeiro ano de existência, viu o Rio de Janeiro ter três diferentes governadores, dificultando bastante a obtenção de apoio do Estado à sua atuação. Não dispondo de infraestrutura de apoio, este Comitê é ainda dependente do desprendimento e voluntariado de pessoas, instituições e empresas interessadas. Tal situação não é, contudo, permanente, apenas reflete a defasagem no tempo da instalação dos dois comitês. É possível que agora o Estado venha a direcionar recursos para este Comitê, a partir da implementação da Lei nº 4.247, que instituiu a cobrança pelo uso da água no âmbito estadual independentemente da existência de Planos de Bacia, e mesmo de Comitês, e tem como um dos objetivos obter recursos a serem aplicados na implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, incluindo a elaboração de planos. A experiência dos comitês pioneiros – CEIVAP inclusive - e o interesse externo ao âmbito da própria bacia e Estado na agilização da implementação do Comitê GUANDU podem acelerar o seu processo de consolidação, antecipando o alcance do estágio de equilíbrio com o CEIVAP necessário para permitir a efetiva gestão integrada da transposição entre as duas bacias.

4.3 Outorga

A legislação brasileira adota o princípio da propriedade pública da água bruta, cabendo ao estado outorgar o seu direito de uso. A outorga é um instrumento jurídico pelo qual o Poder Público, entendido como o órgão que possui a devida competência legal, confere ao administrado a possibilidade de usar privativamente a água (GRANZIERA, ap. PEREIRA & LANNA, 1996).

Por força da Lei 9433/97, a questão da outorga de uso está diretamente relacionada com a cobrança pelo uso da água: o artigo 20º estabelece que

serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga. Os critérios e valores de cobrança são sugeridos pelos Comitês de Bacia para aprovação pelos Conselhos de Recursos Hídricos (Nacional ou estadual, de acordo com a dominalidade da bacia). Como os comitês juridicamente não podem arrecadar, isto tem que ser feito ou por órgão do governo ou por Agências de Bacias, (estas Agências estão previstas na lei , mas sua natureza jurídica ainda está em discussão). A aplicação dos recursos arrecadados deveria obedecer aos Planos de Bacia, também propostos pelos Comitês e aprovados pelos Conselhos, mas na pratica os recursos têm sido contingenciados, não retornando à bacia.

Conforme os artigos 11 e 12 da Lei 9433, as outorgas objetivam assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, a ela estando sujeitos: (I) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; (II) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; (III) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; (IV) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; e (V) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Neste contexto, a transposição poderia ser enquadrada apenas na alínea V, como um uso que altera a quantidade de água no curso d'água. Não existe, contudo um usuário a ser outorgado, nem é cabível a aplicação de um prazo determinado para tal outorga. A Instrução Normativa N° 4 de 21/06/2000, do Ministério do Meio Ambiente definiu “outorga de direito de uso de recursos hídricos como ato administrativo, de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressas no respectivo ato”. A outorga pressupõe o uso privativo de um bem público. Não há referências de outorga para outro poder público ou para a sociedade. A transposição não é, como já visto, um uso privativo da água, embora existam usuários privados na bacia que recebe a transposição, como em qualquer bacia. Estes usuários

deverão ter suas outorgas na bacia onde usam a água, ou seja, eles fazem uso privativo da água e devem ser outorgados na bacia do rio Guandu.

Cabe destacar que nem toda a água transposta terá uso privado, parte dela manterá suas características de bem público. A parcela que será aproveitada para fins privados terá diferentes usos, variando desde utilizações como fator de produção em processos produtivos até o abastecimento doméstico básico essencial para a vida. Na outorga pressupõe-se finalidades específicas bem definidas o que não é o caso na transposição.

A transposição que ocorre na bacia do rio Paraíba do Sul é um uso público da água, uma transferência de disponibilidade hídrica de uma bacia de domínio da União para outra de domínio estadual, uma situação completamente distinta de um uso privativo do bem público água, este sujeito às outorga e cobrança.

As hipóteses formuladas de cobrança do uso da água pelo gestor da bacia do Paraíba do Sul aos usuários da bacia do Guandu, seja diretamente a estes, seja indiretamente, através de um único outorgado – já existente ou criado especificamente para esta finalidade de representar o “coletivo dos usuários” estão em desacordo com entendimento predominante do artigo primeiro da Lei 9.433/97, que define a bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão. Tais hipóteses partem do princípio de que a unidade de gestão seria a corrente de água utilizada, de acordo com sua origem, e não a bacia hidrográfica onde se dá o uso da água.

A outorga para o uso privado das águas da bacia do rio Guandu deve ser dada pelo gestor dessa bacia, da mesma forma que a outorga na bacia do rio Paraíba do Sul é dada pelo seu gestor. A Lei estadual nº 4.247 adotou este conceito, ao estabelecer a outorga e cobrança em todas as bacias de domínio do Estado do Rio de Janeiro, tendo como única particularidade no caso do rio Guandu a destinação de parte dos recursos arrecadados, 15%, à aplicação na bacia do rio Paraíba do Sul. Esta lei implanta a cobrança independentemente da existência de Comitês e Planos de Bacia, mas no seu Art. 22 estabelece que os critérios e valores de cobrança adotados o são em caráter provisório, condicionando-se a sua validade até a efetiva implantação dos demais comitês de bacia, bem como respectivos planos de bacia hidrográfica.

4.4 Cobrança

A transposição de águas da bacia do rio Paraíba do Sul para a bacia do rio Guandu foi implantada no início do período de industrialização do país. As atividades econômicas que se instalaram e se desenvolveram em uma e outra bacia, desde então, levaram em conta nas suas decisões, entre outros fatores, a oferta existente e previsível, de água e energia. O uso da água bruta tinha custo zero.

Agora, ao se implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, a água bruta passa a ter um custo, que vai causar impacto na economia destas atividades já implantadas, muitas delas há décadas. O artigo 19º da Lei 9433/97 estabelece que a cobrança pelo uso da água objetiva (I) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; (II) incentivar a racionalização do uso da água; e (III) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Para dar ao usuário uma indicação real do valor da água, a instituição da cobrança deve refletir o valor do seu benefício - a produtividade marginal para usuários produtores ou o ganho de bem estar para usuários consumidores (SEROA DA MOTTA, 1998). Sendo as duas bacias limítrofes e constituindo territórios de uma mesma região geopolítica, é razoável supor-se que o valor do benefício para usos semelhantes da água em uma ou outra bacia seja o mesmo. Ocorrendo diferença significativa no valor da cobrança, o usuário onde o custo fosse menor estaria tendo um incentivo econômico para aumentar o uso em relação ao que enfrenta um custo maior. Na ausência de cobrança, o usuário poderia aumentar sua utilização de água até o limite em que o acréscimo não lhe trouxesse benefício adicional, este valor zero só seria real em bacias onde a água fosse abundante e suficiente para todos os usos existentes. Uma gestão da transposição que equilibre o nível de disponibilidade hídrica entre as duas bacias, ou seja, evitando abundância numa e escassez na outra, contribuirá para que a água tenha, em ambas, valor real semelhante, podendo ser cobrado o mesmo preço.

O objetivo de racionalização do uso da água é a introdução de métodos que levem à maior produção e/ou bem estar para uma mesma oferta de água,

ou à mesma produção e bem estar com um uso menor de água. A expectativa é de que a cobrança estimule o usuário a racionalizar seu uso, o que ocorrerá se o investimento necessário para a redução do uso for compensatório em relação à correspondente redução na cobrança. A racionalização pode ocorrer como uma consequência do pagamento pelo valor real da água. A elevação do preço da água viabilizaria os investimentos de alguns usuários, que passariam a ter uma necessidade menor de água para o mesmo benefício. Como a bacia do rio Guandu não conta com um aumento de oferta de água transposta para além da capacidade de bombeamento já instalada, a forma de aumentar sua disponibilidade hídrica é através da racionalização do seu uso.

O terceiro objetivo da cobrança é o de financiar os custos de gestão e dos programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos das bacias. De uma maneira geral, quando a demanda ultrapassa a disponibilidade (pelo aumento da primeira ou redução da segunda), podem ser projetadas e realizadas ações e obras que, transferindo, armazenando ou despoluindo a água, aumentem a sua oferta. Sendo estes custos cobrados de todos os usuários sujeitos à outorga, o nível ótimo de investimento na provisão e expansão seria o que se equilibrasse com o somatório dos benefícios resultantes (SEROA DA MOTTA, 1998). Um investimento muito alto não encontraria usuários dispostos a custeá-lo, enquanto um investimento muito baixo não seria suficiente para garantir a provisão de água para todos os outorgados.

As discussões, questionamentos e justificativas que cercaram implantação da cobrança pelo uso da água na bacia do rio Paraíba do Sul em 2002 concentraram-se neste último aspecto focando no dimensionamento dos recursos potencialmente arrecadáveis (inclusive dos usuários do Guandu), a partir dos preços unitários fixados, para fazer face aos investimentos necessários na bacia do rio Paraíba do Sul, ou seja, concentraram-se no objetivo da cobrança para financiamento da gestão e provisão. Raramente encontram-se referências a estimativas sobre valor real da água ou sobre ganhos com a racionalização do uso. Mesmo a eventual “liberação” de uma vazão hoje destinada a conter a penetração da cunha salina no trecho final do rio Guandu, objeto de estudos em andamento (que consideram que esta vazão deveria também ser cobrada dos outorgados do Guandu), seria uma solução

sistêmica, portanto no contexto de um plano de bacia, e não associada à racionalização do consumo de usuários individuais. Os valores fixados para a cobrança, contudo, o foram em caráter inicial, com a ressalva que estudos mais aprofundados poderiam vir a alterar estes valores e mesmo os critérios inicialmente adotados. Estes valores e critérios estabelecidos para o Paraíba do Sul, mesmo provisórios, têm sido referência para outras bacias, e foram adotados, também com a ressalva de provisórios, para todas as bacias de domínio do Estado do Rio de Janeiro, na Lei 4.247.

De acordo com o artigo nº 22 da Lei 9.433/97, os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia do rio Guandu serão aplicados prioritariamente nesta bacia. Cabe aqui, contudo, a adequação à condição diversa que caracteriza a transposição, conforme diretriz do artigo 3º da Lei 9.433/97: para financiar a sua provisão de recursos hídricos, a bacia do rio Guandu deverá, necessariamente, investir nos estudos, programas, projetos e obras destinados a garantir e melhorar a oferta hídrica na bacia do rio Paraíba do Sul. Significa dizer que recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água na bacia do rio Guandu podem e devem ser utilizados no financiamento de ações de seu interesse incluídas nos Planos de Recursos Hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul.

5. Integração

A transposição é uma conexão hídrica entre as duas bacias, de caráter permanente e interesse público.

Tratando-se de recursos hídricos de interesse comum à União e ao Estado do Rio de Janeiro deverá haver uma articulação entre estes dois poderes com vistas ao seu gerenciamento. Esta articulação deve estabelecer diretrizes claras para nortear as ações dos dois comitês envolvidos, fundamentando-se no histórico das decisões dos diferentes órgãos e entidades que já legislaram a respeito, na evolução do uso da água nas duas bacias e na realidade dessas bacias face à atual Política Nacional de Recursos Hídricos.

O histórico da implantação dessa transposição registra a autorização concedida à Light pelo decreto nº 18.588, de 11 de maio de 1945, para desvio das águas do rio Paraíba do Sul em Santa Cecília, até o máximo de 160 m³/s.

Este valor permaneceu inalterado, desde então, como a vazão de transposição em Santa Cecília em condições hidrológicas normais.

Já em condições hidrológicas adversas de estiagem, a portaria nº 022 do DNAEE, de 14 de fevereiro de 1977, estabeleceu um limite de defluência mínima de 90 m³/s para jusante de Santa Cecília e 100 m³/s para a transposição. No ano seguinte, em 09 de março de 1978, o Decreto nº 81436 estabelecia que, o DNAEE poderia autorizar uma redução da vazão mínima de jusante para até 71 m³/s, destinando 119 m³/s para o bombeamento. Em 1981 o GCOI apresentou estudo recomendando que a vazão mínima para jusante fosse reduzida para 60 m³/s, e em 1985 emitiu resolução estabelecendo critérios para redução da descarga de jusante de 90 m³/s para 71 m³/s. A portaria nº 329 do DNAEE, de 11 de abril de 1994, autorizou a redução da vazão de jusante de Santa Cecília para 71 m³/s, enquanto permanecessem as condições adversas. Em 04 de agosto de 2003, a ANA, através da resolução nº 282, aprovou a redução temporária da vazão objetivo afluente a Santa Cecília de 190 m³/s para 160 m³/s, deixando a cargo de um grupo formado por representantes das instituições, comitês e principais usuários envolvidos a gestão dessa redução e acompanhamento dos efeitos.

O enfrentamento da crise na estiagem de 2003 já refletiu a nova Política Nacional de Recursos Hídricos, tendo sido a gestão participativa uma característica marcante. O grupo que efetivamente fez o acompanhamento da disponibilidade hídrica e participou das decisões teve origem nos contatos e convites feitos pelos dois órgãos gestores, ANA e SERLA, para tratar do assunto, mas consolidou-se de forma espontânea, integrado pelos que, com maior interesse, mantiveram a rotina semanal (posteriormente quinzenal) de reuniões de avaliação e tomada de decisão. Ficou evidente, também, a interdependência das duas bacias, tendo sido fundamental a coordenação das intervenções nas bacias do Guandu e do Paraíba do Sul, que possibilitou distribuição equitativa do nível escassez entre as duas vertentes e a otimização de medidas para minorar seus efeitos. Finalmente, ficou ainda mais claro o distanciamento da concessão dada à Light para a transposição nos anos 40 e a realidade atual: a necessidade de geração hidrelétrica nas suas usinas não era prioritária para o Sistema Elétrico e, portanto, não teria sido nenhum impeditivo importante à redução das vazões de transposição. A Light atuou basicamente

como operadora das estruturas hidráulicas para atender às decisões do grupo que coordenou a gestão da crise.

Ainda que não estabelecida formalmente como tal, esta experiência já se constituiu em uma prática bem sucedida da desejada gestão integrada das transposições de águas entre as duas bacias e cuja institucionalização pode se transformar em uma solução adequada para este caso, em bases mais permanentes, assim como, apontar solução para a gestão de bacias interconectadas em geral.

Esta integração deve se fundamentar no reconhecimento da existência das duas bacias distintas, cada uma com sua gestão independente, e na existência de uma transposição, cuja gestão deve ser comum, pois afeta e é afetada pela gestão das duas bacias.

Assim, a gestão se desenvolverá através do estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazo para o regime de transposição, do planejamento das ações e intervenções necessárias para se alcançar tais metas, e na viabilização da execução deste planejamento, inclusive com rateio dos custos entre as duas bacias. Desta forma, ações previstas no Plano de Recursos Hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul que contribuam para garantia e/ou melhoria da disponibilidade de água para a transposição poderão ser custeados com recursos provenientes da cobrança na bacia do rio Guandu.

Operacionalmente isto poderá ser implantado através da formação de um grupo de integração, composto de membros indicados pelos dois comitês e pelos órgãos gestores (ANA e SERLA), cujo trabalho resultará na proposta de ações de interesse dessa integração e do rateio de custos correspondentes. As ações aprovadas por ambos os comitês irão integrar os planos de bacia onde estejam localizadas, assinalando a outra bacia como fonte de recursos, quando for o caso.

Para que isso aconteça é importante que os planos de ação em cada bacia tenham seus objetivos específicos bastante detalhados, separando-se o mais possível as ações de interesse local das ações de interesse global, assim como quantificando-se custos e benefícios esperados em cada caso, de forma a facilitar o trabalho dos comitês na repartição das devidas responsabilidades e destinação entre as bacias dos recursos arrecadados. Cuidados especiais serão também necessários no estabelecimento e compatibilização das taxas a

serem cobradas em cada tramo, para não se gerar estímulos econômicos assimétricos.

Complementarmente, para que esse tipo de gestão participativa e descentralizada com forte participação dos comitês de bacia se torne uma realidade prática, se faz necessário caminhar-se um pouco mais na formação das agências de bacia, conforme previstas pela Lei federal 9433/97, dando suporte técnico permanente a esses comitês e, fundamentalmente, descentralizando também a cobrança e a gestão da parcela dos recursos arrecadados que forem destinados à aplicação na própria bacia. A implantação das agências de bacia pode ser o instrumento essencial para dar objetividade à ação dos comitês.

Se esses comitês não tiverem uma efetiva possibilidade de gestão sobre parcela dos recursos envolvidos, eles correm o risco de se transformarem em canais burocráticos, desmotivando a participação nos mesmos. Nesse sentido, a recente Lei estadual 4,247/03, embora desatando um nó de um conflito entre bacias em uma zona cinzenta institucional, pode ter efeitos negativos se não for seguida por um imediato esforço de fortalecimento do Comitê do Guandu e de seu envolvimento em um trabalho participativo com o CEIVAP.

6. Conclusões

A abordagem aqui apresentada traduz-se na completa independência da outorga e cobrança pelo uso da água dos usuários de cada bacia, e na integração dos planos de bacia no que se refere a intervenções de interesse comum. Tem, portanto, seu foco na viabilidade da aplicação dos recursos arrecadados pelo gestor da bacia do rio Guandu em intervenções do interesse desta na bacia do rio Paraíba do Sul, através da coordenação da atuação dos dois comitês. Os planos de bacia conterão estas intervenções e realimentarão eventuais ajustes nos critérios e valores de outorga e cobrança. A operacionalização dessa cobrança deverá envolver as agências de bacia a serem criadas e os comitês deverão ter maior autonomia da gestão das parcelas dos recursos a serem aplicados em sua região.

Resta a questão de como tratar a derivação das águas para o rio Guandu na gestão da bacia Paraíba do Sul. A realidade sócio-econômica e ambiental que cerca transposição de vazões entre estas duas bacias não se

ajusta ao conceito de outorga e cobrança. Hipóteses típicas do processo de outorga, como pessoa jurídica outorgada, prazo determinado da concessão ou possibilidade de suspensão da outorga são, neste caso, completamente irreais. No contexto da gestão do rio Paraíba do Sul, a vazão requerida para a transposição corresponde a uma reserva hídrica, portanto não sujeita a cobrança, com o objetivo de assegurar a manutenção do equilíbrio estabelecido a partir das intervenções passadas, e que deve, em princípio, ser preservado como essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, como previsto no artigo nº 225 da Constituição Federal de 1988. Não significa, contudo, que as vazões transpostas devam permanecer inalteradas – apenas que eventuais metas acordadas por ambos os comitês nesse sentido devam ser cercadas da avaliação dos impactos ambientais resultantes. Como qualquer intervenção em ambientes ecologicamente equilibrados. Nem significa que parte dos valores cobrados na bacia do Guandu não possam ser aplicados no Paraíba do Sul, tendo em vista seu inter-relacionamento. Mas, esta cobrança deve refletir um entendimento conjunto, negociado no âmbito dos dois comitês e homologado pelas órgãos competentes.

A transposição, pelo menos num caso como o aqui estudado em que ela se deu muito antes da questão da escassez da água se tornar um problema, não pode ser entendida como um uso privado a ser outorgado e sim como constituindo uma situação básica de formação da bacia a ser preservada como referência original para a ação dos comitês, como aconteceria se se simplesmente tivesse um rio original que se desdobrasse em dois tramos, aliás como percebido no ponto de partida da proposta da ANA.

Por esse enfoque o problema é o mesmo que irá ocorrer toda vez que a gestão de um rio se separar da gestão da de uma bacia maior do qual o mesmo faça parte, como acontece em qualquer sub-bacia de domínio estadual pertencente a uma bacia de domínio da União. Nosso entendimento é que nessas situações a solução deve ser sempre pela difícil gestão integrada dos comitês envolvidos.

Um obstáculo inicial, no caso específico aqui tratado, decorre das dificuldades ainda enfrentadas pelo Comitê GUANDU na sua estruturação e financiamento, já que é essencial que haja um equilíbrio na relação entre os comitês envolvidos. Trata-se, contudo, de uma situação transitória, que não

impede as iniciativas de integração, iniciativas estas que podem mesmo ter, como meta inicial, o apoio do CEIVAP a ações que o Comitê GUANDU, sozinho, não teve ainda condições de realizar. Quanto maior for a integração entre os dois comitês, consistindo objetivamente no planejamento, priorização e divisão custos de ações de interesse comum, maior deverá ser o benefício para ambos resultante da aplicação dos recursos arrecadados na bacia do rio Guandu.

Em face da inviabilidade da utilização exclusiva de mecanismos de mercado para coordenação do uso da água e dos investimentos necessários à proteção da sua qualidade e à sua disponibilização, defende-se, assim, aqui o uso de um sistema decisório participativo, estruturado através da integração dos comitês de bacia, com todas as dificuldades e custos dos processo de decisões coletivas, mas que se considera, com base em experiência real e concreta, como o mais adequado, para lidar com a complexidade do problema. Defende-se, ainda, que os critérios a serem adotados pela cobrança, passem, progressivamente, a priorizar critérios de racionalização do uso, além dos mais imediatos voltados à sustentação dos investimentos necessários.

Como transferir os direitos de uso da água entre os agentes, como cobrar por eles e, às vezes, como distribuir custos entre outros segmentos da sociedade que não os consumidores diretos, numa necessária redistribuição de riquezas relativa a um bem essencial para a vida, são questões de difícil e complexa solução que nem o mercado nem estruturas centralizadas de comando e controle podem resolver adequadamente. Dentro de todas as suas limitações de representatividade, ainda assim, acredita-se que a explicitação dos conflitos de interesse, custos e benefícios, em ambiente colegiado descentralizado, acompanhado e apoiado pelos órgãos reguladores, fornece a melhor alternativa de equacionamento do problema.

7. Referências

ANA – Agência Nacional de Águas. Proposta para gestão integrada da bacia do rio Guandu com a bacia do rio Paraíba do Sul (Minuta para discussão 12/07/2002). In: Reunião do presidente da ANA, Jerson Kelman, com representantes das secretarias do Estado do Rio de Janeiro SERLA, SEMADS, SESARH e dos comitês das bacias dos rios Guandu e Paraíba do Sul, em 15/07/2002. Rio de Janeiro, 2002. 4 p.

- BARZEL, Yoram; "Economic Analysis of Property Rights", Cambridge University Press, 2ª Edição, Cambridge, UK, 1997
- CAMPOS, José N. B.; STUDART, Ticiania M.; COSTA, Antônio M. Alocação e realocação do direito de uso da água: uma proposta de modelo de mercado limitado no espaço. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, vol. 7, n. 2, abr/jun 2002, p. 5-16.
- DELLAPENNA, Joseph W. "The importance of getting names right: the myth of markets for water." Villanova Public Law and Legal Theory Working Paper Series. Obtido na Internet, http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=272670, em 15 mar 2002 On-line: 2000. 62 p.
- FUNDAÇÃO COPPETEC. Desenvolvimento de estudos, modelos e sistemas para o planejamento e gestão de recursos hídricos na bacia do Paraíba do Sul. Meta Física 4: A intrusão salina no rio Guandu/ Canal de São Francisco e sua repercussão na concessão de outorgas. Relatório Final. Convênio CT-Hidro-FINEP no 1801/01. Rio de Janeiro, março de 2003.
- JOHNSSON, Rosa Maria Formiga; LOPES, Paula Duarte. Projeto Marca d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: retrato 3x4 das bacias pesquisadas. FINATEC. Brasília, 2003. 212 p.
- KELMAN, Jerson. Outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos: questões legais e institucionais. In: O estado da água no Brasil. Publ. ANEEL-OMM, Brasília, 1999. p. 45-48.
- PEREIRA, Jaildo S.; LANNA Antônio E. L. . Análise de critério de outorga dos direitos de uso. In: Anais do III Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste. Publ. ABRH. Salvador, 1996. p. 335-342
- SEROA DA MOTTA, Ronaldo; "Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil." Rio de Janeiro: IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998. 80 p.