

O Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

Um desafio para a sociedade civil na gestão de políticas públicas

de João Régis*

No dia 13 de dezembro de 2002, foram empossados em Brasília, os membros do Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do São Francisco. Tal fato, de grande importância para o futuro do Rio, passou praticamente despercebido, sobretudo da sociedade sanfranciscana, devido, ao nosso ver, principalmente pelo modo como se deu o processo de mobilização para a eleição dos representantes dos segmentos da sociedade civil. Trata-se, a criação do Comitê, de algo inédito que poderá contribuir decisivamente para a implementação de ações capazes de reverter a situação de degradação a que vem sendo submetido o Velho Chico, a depender do nível de envolvimento, de participação que a sociedade civil consiga alcançar no funcionamento do mesmo. O presente trabalho parte desse entendimento, e se propõe a despertar os setores sociais mais diretamente relacionados com a problemática do São

Francisco para a necessidade de influírem nas decisões políticas e nas ações do Comitê.

Com a promulgação da Lei n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1997, instituidora da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, o Brasil colocou-se ao lado de outros países mais avançados em matéria de legislação d'água, ao criar um instrumental jurídico que impõe ao Poder Público o papel não

apenas de conceder direitos e fiscalizar o uso da água, mas, sobretudo, atribui-lhe a responsabilidade de administrar os recursos hídricos através do planejamento e execução de ações voltadas para a preservação e recuperação dos mananciais hídricos.

Embora sejam inegáveis os aspectos positivos de algumas inovações introduzidas pela Lei, destacando-se, neste sentido, o comitê como órgão gestor, há também outros pontos que, ao serem postos em prática, poderão comprometer os objetivos sociais visados por essas inovações. O modelo instituído expressa uma concepção mercadológica da gestão dos recursos hídricos, como demonstram alguns dispositivos, a exemplo dos que tratam da outorga de direitos e da

cobrança pelo uso de água. Esses dispositivos, definidos como "instrumentos da Política de Recursos Hídricos", a depender de como vierem a ser aplicados, poderão

...O modelo instituído expressa uma concepção mercadológica da gestão dos recursos hídricos...

desvirtuar o princípio central da Lei, segundo o qual, a água é um bem de domínio público e, como tal, a ela todos devem ter acesso em igualdade de condições, porque nem todos os que têm originariamente direito à água possuem as mesmas condições materiais que lhes assegurem a efetivação plena desse direito. Ou seja, a partir do momento em que o acesso à água passa a ser tratado como um bem sujeito às regras do mercado, havendo disputa em torno do uso desse

bem, a tendência é o poder econômico prevalecer sobre os interesses dos grupos dos desfavorecidos economicamente. Questões como essas provavelmente estarão no centro dos debates logo no início dos trabalhos do Comitê.

A Política de Recursos Hídricos baseia-se nos fundamentos de que a água é um bem de domínio público, é um recurso natural limitado e dotado de valor econômico que, em situação de escassez, seu uso prioritário deve ser o consumo huma-



no e a dessedentação de animais; a gestão dos recursos hídricos *deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público e das comunidades* e sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, e que *a bacia hidrográfica é a unidade territorial para sua implementação*. Com base nesses fundamentos, ela estabeleceu como objetivos, assegurar à atual e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; garantir a utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável, bem como a prevenção contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento tem por objetivos coordenar a gestão integrada das águas, resolver administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos, implantar a Política de Recursos Hídricos, planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e promover a cobrança pelo seu uso. É composto pelos Conselhos de Recursos Hídricos Nacional, dos Es-

tados, do Distrito Federal, outros órgãos federais, estaduais e municipais relacionados com a gestão de recursos hídricos, a Agência Nacional de Águas e os Comitês de Bacia Hidrográfica.

Sendo a Bacia Hidrográfica a unidade territorial para efeito de planejamento e implementação da Política de Recursos Hídricos, é através do Comitê que deve realizar-se a descentralização da gestão e a participação da sociedade civil. Em outras palavras, o Comitê é o

órgão através e em torno do qual deve funcionar o Sistema de Gerenciamento, ou seja, é ele o responsável pela consecução dos objetivos da Política de Recursos Hídricos, o que demonstra o tamanho da empreitada que ele tem de dar conta.

No caso do São Francisco, a magnitude dessa empreitada pode ser medida levando-se em conta que a área geográfica de atuação do Comitê tem uma extensão de 640.000 km², abrange os Estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Sergipe e o Distrito Federal; 503 municípios, dos quais 114 na Bahia, e um contingente acima de 15.500.000 de pessoas, segundo dados da Codevasf - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. É composto por sessenta membros representando os seguintes setores do Poder Público, da iniciativa privada e segmentos da sociedade civil: cinco representantes da União; seis dos Estados; um do Distrito Federal; oito dos municípios; vinte e quatro dos usuários das águas; dezesseis das entidades civis de recursos hídricos que atuam na bacia.

Além de outras atribuições, caberá ao comitê aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, promover debates, articular a atuação das entidades intervenientes, arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos, estabelecer os mecanismos de cobrança e sugerir os valores a serem cobrados pelo uso dos recursos hídricos.

Trata-se de um autêntico “Parlamento das Águas”, para o qual convergirão interesses múltiplos e conflitantes envolvendo o uso atual e futuro das águas, porque a mesma água que é utilizada no abastecimento urbano e rural, é também usada na geração de energia elétrica, na indústria, na irrigação, na viabilização das atividades pesqueiras, etc. e é sabido que em todos esses usos as práticas tradicionalmente adotadas têm provocado a degradação ambiental, com efeitos diretos e imediatos sobre a disponibilidade e, sobretudo, a qualidade da água. Caberá a ele promover e orientar a discussão dessas questões entre os representantes dos diversos segmentos interessados, visando modificar essas práticas e conciliar esses interesses com os objetivos de preservação e recuperação dos recursos hídricos da Bacia, levando em conta as especificidades econômicas, sociais e culturais das populações diretamente envolvidas.

Por tudo que isso representa de novidade, até porque esse é o primeiro Comitê a ser criado em uma grande bacia hidrográfica com as características da bacia do São Francisco, trata-se também de verdadeiro teste de viabilidade de parceria, para usar um termo muito em moda, entre o Poder Público e a sociedade civil na defesa da preservação de um bem que se não for urgente e adequadamente tratado implicará no comprometimento da vida das futuras gerações. Mais do que isso, uma oportunidade excelente

para a infinidade de organizações da sociedade civil existentes no Vale desenvolverem uma atuação conjunta, articulada, apresentando e debatendo propostas, para que a sua participação, prevista na lei, não fique apenas no papel.

Infelizmente até agora são poucas as organizações envolvidas e, concluído o processo de eleição dos membros do Comitê, não há sinais de mobilização com vistas a garantir, de fato, aquela participação, exceto por parte de algumas das poucas entidades que participaram diretamente do processo eleitoral. É certo que isso

se deve, em muito, ao modo como se deu o processo de constituição do Comitê, com pouca divulgação, e à frágil mobilização realizada pelos “mobilizadores”

...trata-se...de teste de viabilidade de verdadeira parceria...entre o Poder Público e a sociedade civil...

contratados com recursos da Agência nacional de Águas - ANA, num espaço de tempo absolutamente inviável. Mas não somente por isso. A falta de uma maior mobilização em torno dessa questão pode ser atribuída também ao fato de que prevalece ao longo do Vale uma cultura exaltativa em relação ao Rio São Francisco traduzida na celebração de datas e cultuação de mitos, enquanto no cotidiano das pessoas, das entidades públicas e das organizações da sociedade civil não se verifica uma cultura preservacionista, pois no dia-a-dia dos setores organizados da sociedade civil - tais como sindicatos, associações profissionais, de bairros, clubes de serviços, movimento estudantil etc., são raras as iniciativas reveladoras de real preocupação com a defesa do Meio Ambiente, em geral, e, particularmente, com a defesa dos mananciais hídricos da Bacia do São Francisco.

Enquanto isso, duas medidas adotadas no plano federal pelo Poder Público revelam mui-

to claramente que se a sociedade civil continuar no estado de marasmo em que se encontra, a propalada participação das comunidades, de fato, ficará no papel.

Uma das principais atribuições do Comitê é aprovar o Plano de Recursos Hídricos, que é o instrumento de planejamento regional estratégico no qual são estabelecidas as linhas mestras para a execução da Política de Recursos Hídricos em uma determinada bacia hidrográfica. E, sobretudo, materializada a participação das comunidades, a fim de que seus interesses e prioridades sejam considerados, desde que compatíveis, é claro, com as medidas de revitalização e conservação do meio ambiente. Essas linhas consistem, sinteticamente, no diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos da bacia, análise das alternativas de crescimento demográfico, evolução das atividades produtivas e de modificação dos padrões de uso do solo, balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais, metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos disponíveis, programas e projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas, prioridades para outorga do direito, diretrizes e critérios para cobrança pelo uso, propostas para criação de áreas sujeitas a restrições de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Ocorre que a aprovação do Plano da Bacia do São Francisco está prevista para acontecer nos próximos dias por ocasião da primeira reunião do Comitê, com a finalidade de eleger sua diretoria. Caso isso ocorra, estará configurado o primeiro desvirtuamento daquele princípio segundo o qual a gestão dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica contará com a participação das organizações da sociedade civil, porque nem mesmo seus representantes no Comitê tiveram

qualquer participação na elaboração desse planejamento de tamanha importância.

No mesmo dia em que foi criado o Comitê, 05 de junho de 2001, o Presidente da República editou um decreto criando, também, o “Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco”. Este Projeto prevê a realização de ações de “despoluição, conservação de solos, reflorestamento e conservação de matas ciliares, convivência com a seca, gestão e monitoramento, gestão integrada dos resíduos sólidos, unidades de conservação e preservação da biodiversidade; educação ambiental, que devem ser concebidas e executadas, de forma participativa e integrada, pelos governos federal, estaduais, municipais, do Distrito Federal e a sociedade civil organizada, com a finalidade de promover a melhoria das condições de oferta de água da Bacia, segundo os seus usos prioritários, de conformidade com os princípios estabelecidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos”.

Não há dúvida de que o êxito de um empreendimento dessa natureza vai depender da efetiva participação da sociedade civil organizada, no entanto, decorridos quase dois anos da criação do Projeto, não há notícia de nenhum tipo de sua participação, seja no planejamento, acompanhamento ou execução das ações. Sabe-se apenas da liberação, pelo governo anterior, de cerca de R\$ 80 milhões (R\$ 17.068.992,00 para a Bahia) destinados à implementação de algumas dessas ações.

Estes são dois exemplos eloquentes que demonstram a necessidade das organizações, acima referidas, dedicarem atenção às iniciativas do Poder Público voltadas para reverter o processo de degradação a que está sendo submetido o Velho Chico. Porque sem a mobilização delas o poder de intervenção dos seus representantes no Comitê ficará fragilizado diante dos interesses do Estado, nem sempre coincidentes

com os da sociedade, e dos interesses particulares dos grandes grupos econômicos ali também representados, normalmente conflitantes com os da sociedade em geral conduzidos sem maiores preocupações com a preservação do Meio Ambiente.

Por outro lado, as proposições gerais com que o Poder Público manifesta a intenção de intervir na Bacia, exatamente por serem gerais, precisam ser detalhadas e adequadas à realidade do Vale, que não é uniforme, e sim constituída de múltiplas facetas. Sobretudo, essa adequação deve ser procedida de modo a integrar a gestão dos recursos hídricos com a implementação de outras políticas sem as quais os objetivos pretendidos com a criação do Comitê jamais serão alcançados.

Quando se fala em revitalização do Rio é preciso ter claro que para isso a maioria das ações deverá ser desenvolvida nas suas sub-bacias. A título de ilustração, vamos tomar como referência as regiões do Médio e Sub-médio São Francisco, onde estão os rios Salitre, Pajeú e Moxotó. Considerando o estado de degradação em que se encontram essas sub-bacias, cujos rios estão

...se não agirmos...deixaremos para nossos filhos...as consequências da degradação do tão decantado, e infelizmente tão maltratado, Velho Chico.

praticamente mortos, a recuperação do São Francisco passa, necessariamente, pela revitalização delas, e as ações neste sentido terão que ser pensadas e desenvolvidas de modo a serem assimiladas, assumidas concretamente pelas populações que ali residem e/ou produzem. Ou os perímetros de irrigação existentes no bipolo Juazeiro/Petrolina, os projetos de irrigação onde estão reassentadas mais de seis mil famílias relocadas de suas terras por causa da implantação do reservatório da Barragem de

Itaparica, o projeto Salitre, a ocupação das terras que circundam a borda do Lago de Sobradinho e, finalmente, o avanço da pesca predatória neste e no Lago de Itaparica. Esses são apenas alguns exemplos de empreendimentos e atividades desenvolvidos mediante práticas comprovadamente agressivas ao meio ambiente, que precisam ser modificadas, sob pena das ações do Comitê não irem além do plano das boas intenções.

Ocorre que essas agressões são efeitos de um modelo de desenvolvimento agrícola comprovadamente insustentável por promover a riqueza de uma minoria e, ao mesmo tempo, uma massa de miseráveis, a ponto de justificar que o governo distribua alimentos como está sendo proposto através do Programa Fome Zero. Como não se resolve realmente um problema atacando somente seus efeitos e deixando intactas suas causas, reverter o processo de degradação da Bacia do São Francisco pressupõe a substituição do atual modelo por outro socialmente justo e ambientalmente sustentável.

Evidentemente que não estamos a propugnar pela extinção do modelo de agricultura irrigada existente no Vale, consoli-

dado nos projetos Jaíba, em Minas Gerais, Rio Formoso, Tourão, Maniçoba e Curaçá, na Bahia, Pontal e Nilo Coelho em Pernambuco ou Platô de Neópolis no Estado de Sergipe, até porque não se pode desconhecer, de um ponto de vista global, a importância da agricultura irrigada no Vale para a economia do país. Entendemos, no entanto, ser imperativo o combate ao uso indiscriminado de agro-tóxicos através do incentivo a utilização de componentes orgânicos, incentivo à introdução de técnicas alternativas

de manejo do solo, de modo a eliminar gradativamente os fatores agressivos ao meio ambiente. Nas outras áreas da Bacia, onde predomina a agricultura de subsistência, além dessas medidas é preciso impedir o desmatamento da vegetação natural, investir na recomposição das matas ciliares e proporcionar, sobretudo aos pequenos produtores rurais, condições para o desenvolvimento da agricultura familiar de modo adequado à realidade climática do Semi-árido.

Portanto, uma política de revitalização do São Francisco deve ser calcada em uma nova política de desenvolvimento para o Vale, e essa política deve explicitar claramente os objetivos e a estratégia da intervenção do Poder Público nas áreas de política fundiária, agrícola, de pesca e ambiental.

Mas, mesmo que o governo federal se disponha a isso, não bastará apenas a elaboração de um projeto com diagnóstico, detalhamento de programas e definição de metas, como tradicionalmente ocorre no planejamento governamental a exemplo do PLANVASF - Plano de Desenvolvimento Para o Vale do São Francisco, para não citar tantos outros. O que, aliás, não é tarefa difícil, sabendo-se o quanto existe de produção em termos de pesquisas e estudos a respeito da realidade física, econômica, social e política do Vale. O envolvimento ativo da sociedade civil organizada é *condition sine qua*

non para o sucesso de qualquer iniciativa dessa natureza. E promover esse envolvimento, como aliás está previsto na Lei e no seu Regimento Interno, é, ao nosso ver, a primeira grande tarefa a ser cumprida pelo Comitê.

Sabemos que isso não será fácil, principalmente porque a despeito do discurso oficial que exalta a importância da participação popular, não é da tradição do Estado reconhecer as organizações da sociedade civil como atores legítimos no processo de definição e execução das políticas públicas, e sim, relacionar-se com elas a partir de uma visão clientelista que termina por alijar aquelas realmente comprometidas com o interesse público. Mas já que estamos em fase de implantação de um novo governo, que promete estabelecer novas formas de relacionamento com a sociedade civil organizada, é hora de testar se isso é realmente possível, e o Comitê é o espaço mais do que apropriado para esse teste. Até porque, se assim não agirmos, e o Comitê fracassar nos seus objetivos, deixaremos para nossos filhos e netos e as gerações vindouras um péssimo legado: as consequências da acelerada degradação do tão decantado, e infelizmente tão maltratado, Velho Chico.

*João Rêgis é advogado, socio-fundador e Vice-presidente da AATR