

## A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE IMPLEMENTAÇÃO DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Júlio Thadeu Silva Kettelhut<sup>1</sup>, Luiz Amore<sup>2</sup> e Jörgen Michel Leeuwestein<sup>2</sup>

**Resumo** – Este artigo trata da experiência do Governo Federal na implementação dos comitês de bacias hidrográficas com rio de domínio da União. Contém uma retrospectiva da evolução da gestão de recursos hídricos no Brasil. À luz da Lei n.º 9433/97, são discutidos os principais aspectos relativos aos comitês já implementados e as experiências mais destacadas de mobilização para a constituição e reformulação de comitês. Apresenta comentários relativos à implementação dos comitês e subsídios que visam aprofundar o conhecimento para a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos no Brasil.

### 1 – EVOLUÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A existência de conflitos relacionados ao uso dos recursos hídricos está na origem da criação das primeiras entidades gestoras de bacias hidrográficas. Estes conflitos eram tratados de forma pontual, em nada significando experiências de gerenciamento integrado de bacias.

No Brasil, o primeiro passo focalizando o desenvolvimento da bacia foi a criação da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF em 1948, que representou uma experiência inédita de planejamento regional vinculado a uma política nacional (Lacorte, 1994). Em 1967, a CVSF foi reestruturada, passando a denominar-se Superintendência do Vale do São Francisco – Suvale. Em 1974, a Superintendência foi sucedida pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf, tendo grande autonomia e fontes próprias de financiamento para o cumprimento de metas de desenvolvimento econômico e social.

O modelo francês foi a fonte de inspiração da maioria dos aperfeiçoamentos propostos no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil (Lanna, 1995). Assim, em março de 1978, foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – Ceeibh para o “acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas no sentido de obter o aproveitamento múltiplo de cada uma, e minimizar as conseqüências nocivas à ecologia da região” (Portaria n.º 90 de 29 de março de 1978, MME/MINTER). Os comitês criados a partir deste período eram constituídos apenas por entidades públicas e eram órgãos auxiliares do Ceeibh.

Neste período, também foram criados organismos de gestão de recursos hídricos em rios estaduais. Surgiram comitês, consórcios intermunicipais e associações diversas que, rapidamente, tornaram-se referência no cenário de gestão de recursos hídricos no Brasil.

A Constituição Brasileira de 1988 incorporou a idéia de gerenciamento dos recursos hídricos, inclusive subterrâneos, e definiu a existência de rios de domínio federal e estadual, determinando a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Até o início de 1995, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - Dnaee era o órgão com atribuições de gerenciamento de recursos hídricos. Porém, com o estabelecimento da nova estrutura administrativa do Governo Federal, por meio da Medida Provisória n.º 931, de março de 1995, foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos, que assumiu essas atribuições. A passagem do tratamento da gestão hídrica para a esfera de atuação do Ministério do Meio Ambiente significou a incorporação do conceito de uso múltiplo da água na gestão de recursos hídricos, que passou a ser tratada no contexto ambiental.

Após uma série de manifestações de entidades governamentais e ONGs, da sociedade civil e de usuários da água sobre a necessidade de regulamentar a matéria prevista na Constituição e estabelecer um sistema de gerenciamento de recursos hídricos participativo e descentralizado, o Poder Executivo criou um grupo de trabalho para estudar e estabelecer uma proposta de Projeto de Lei sobre a política nacional de águas. O processo, que compreende desde a proposição, discussão, elaboração até a aprovação da Lei das Águas, Lei n.º 9433, de 08 de janeiro de 1997, levou aproximadamente dez anos para ser concretizado, em decorrência das negociações entre os diversos setores envolvidos, os

---

<sup>1</sup> Coordenador da Coordenadoria-Geral de Supervisão da Administração de Águas Federais da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; E-mail: kettelhut@nhi.lead.org.br

<sup>2</sup> Consultores Técnicos da Coordenadoria-Geral de Supervisão da Administração de Águas Federais da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. SGAN, Quadra 601, Lote 1, 4º andar, sala 427, Ed. Sede Codevasf, CEP: 70.830-901, Brasília – DF; E-mail: amore@nhi.lead.org.br e jorgenml@yawl.com.br

quais, de alguma forma, seriam afetados pela utilização desses recursos (Kettelhut, 1997).

A Lei das Águas estabeleceu um marco fundamental na implementação dos comitês de bacia no Brasil. A Lei instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Este Sistema é integrado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, pelos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais de recursos hídricos, pelas Agências de Água e pelos Comitês de Bacias Hidrográficas. O Conselho Nacional foi criado pelo Decreto n.º 2612, de junho de 1998. Os instrumentos da Política Nacional e os demais integrantes do Sistema estão em vias de serem regulamentados.

O comitê de bacia, previsto pela Lei n.º 9433/97, constitui-se em um “parlamento das águas”, sendo uma entidade de caráter descentralizado, participativo e democrático, onde a sociedade civil e os usuários dos recursos hídricos tem um papel importante nas decisões tomadas.

## **2 – COMITÊS IMPLEMENTADOS**

A partir de 1979, foram criados diversos comitês para integração das ações de órgãos públicos no âmbito do Ceeibh. Destacam-se os comitês das bacias hidrográficas dos rios Paraíba do Sul, São Francisco, Doce, Grande, Mogi-Guaçu e Paranapanema.

Diante da pressões exercidas por diversos segmentos da sociedade civil e dos governos estaduais, o Governo Federal decidiu pela criação de comitês em três grandes bacias hidrográficas brasileiras: Paraíba do Sul, Alto Paraguai-Pantanal e Piranhas-Açu.

Os comitês então criados seguiram a filosofia de gerenciamento sistêmico de recursos hídricos, incorporando a participação da sociedade civil e usuários da água no processo decisório. Porém, por terem sido criados antes mesmo da aprovação da Lei 9433/97, estes necessitarão de alguns ajustes para se adaptarem à Lei sancionada.

### **2.1 – Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Ceivap)**

A região drenada pelo rio Paraíba do Sul é de aproximadamente 57 mil km<sup>2</sup>, cabendo cerca de 35% desse território a São Paulo, 37% a Minas Gerais e 39% ao Rio de Janeiro. A população da bacia, em 1991, alcançava o total de 5.078 mil habitantes. A maior parte da população concentra-se nas áreas urbanas, representando aproximadamente 85% do total (Cooperação Brasil-França, 1995).

A área da bacia apresenta situações críticas do ponto de vista ambiental que exigem uma ação imediata por parte dos órgãos competentes e da população. Uma das situações mais graves é a escassez de água de boa qualidade para o abastecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, já que 80% da água consumida vêm da referida bacia.

O atual Ceivap resultou da reformulação do antigo comitê criado pelo Ceeibh. O novo comitê buscou atender a necessidade de descentralização das ações desenvolvidas pelos governos, permitindo uma maior participação dos setores usuários. O Ceivap foi criado, pelo Decreto Presidencial n.º 1842, de março de 1996, atendendo à nova estrutura administrativa do Governo Federal e à Lei das Águas, já em discussão naquele momento. Esta nova entidade passou a ser constituída por 39 membros, dos quais 15 representando os Governos Federal, Estaduais e Municipais, 18 usuários da água e 6 representantes da sociedade civil, mostrando um caráter mais democrático e participativo.

A maior dificuldade atual do Ceivap diz respeito à impossibilidade de movimentação de recursos financeiros provenientes de convênios, doações e da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Esta situação está relacionada à falta da Agência de Águas da bacia, que depende da aprovação do Congresso Federal para ser constituída. Para promover atividades de gestão da bacia, o Comitê tem buscado viabilizar recursos financeiros por meio de convênios firmados entre entidades governamentais e entidades públicas locais.

O Comitê está operando como fórum de discussão das atividades em desenvolvimento pelas diferentes entidades governamentais na bacia e promovendo sugestões para novas ações relacionadas à gestão dos recursos hídricos.

A tendência cultural brasileira, que nunca conheceu a bacia hidrográfica como unidade de gestão, traz dificuldades para equacionar os problemas de gerenciamento da bacia. Para mudar os conceitos vigentes, torna-se necessário desenvolver ações para estabelecer o novo paradigma de gestão integrada dos recursos hídricos.

### **2.2 – Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai – Pantanal (Cibhapp)**

A Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai, que inclui o Pantanal, abrange uma área de 496 mil km<sup>2</sup>, dos quais 393 mil km<sup>2</sup> no Brasil, compreendendo parte dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do

Sul e Goiás. Em 1991, a população da área brasileira da bacia era de 1,673 milhão de habitantes (MMA, 1997).

O Pantanal representa um dos biomas mais importantes do país e tem sofrido forte impacto da ocupação humana inadequada. Situação particularmente crítica encontra-se no rio Taquari pelo acelerado assoreamento de seu leito e conseqüente alagamento de terras produtivas.

O Cibhapp foi criado pela Portaria Interministerial n.º 01, de 19 de dezembro de 1996. O Comitê é composto por 29 membros, sendo 11 representantes dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, 2 dos conselhos estaduais de meio ambiente, 12 representantes dos usuários e 4 da sociedade civil (Portaria n.º 164, de 30 de julho de 1997). Em dezembro de 1997, foi eleita a primeira diretoria e aprovado o regimento interno do comitê.

A estratégia de mobilização para a criação do Comitê passou pela criação do Consórcio Intermunicipal do Rio Taquari – COINTA, envolvendo inicialmente nove municípios. O consórcio serviu como pólo arregimentador dos anseios das prefeituras para o equacionamento dos problemas ambientais verificados e favoreceu a criação de um “caldo de cultura” para a existência do Comitê, através da realização de eventos técnicos diversos. As prefeituras locais perceberam as vantagens de sua auto-organização e que a existência do Comitê não deve prescindir destes fóruns de municípios. Tanto assim que o COINTA tem crescido em participação e mais recentemente foi criado o Consórcio Intermunicipal de Miranda - COIMI.

No Comitê, o maior problema encontrado diz respeito ao equacionamento dos problemas sócio-ambientais da bacia. Na bacia do rio Taquari, já se pensa em criar um sub-comitê. Outra grande preocupação está relacionada aos possíveis impactos ambientais que a Hidrovia Tietê-Paraná poderá provocar.

Uma deficiência no processo de funcionamento do Comitê diz respeito à fragilidade institucional e legal de recursos hídricos nos estados e municípios da bacia. Contudo, verifica-se uma grande receptividade da sociedade civil, dos usuários, dos governos dos municípios e dos estados da região.

### **2.3 – Comitê de Integração da Bacia do Rio Piranhas-Açu - Cibhpa**

A Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas-Açu se localiza na parte centro- ocidental dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba. Ocupa uma área de, aproximadamente, 44.600 km<sup>2</sup> sendo 17.462 km<sup>2</sup> contidos no Estado Rio Grande do Norte e 27.462 km<sup>2</sup> no Paraíba. O Piranhas-Açu, nasce na fronteira do Estado da Paraíba com Pernambuco, indo desembocar no litoral norte do Estado do Rio Grande do Norte.

A principal de fonte de conflito se refere ao uso quantitativo da água. Há uma enorme profusão de açudes à montante dos grandes reservatórios e várias áreas da bacia somente dispõem de cursos d'água intermitentes. A indefinição quanto às regras operativas dos sistemas de reservatórios da bacia tem provocado a ocorrência de conflitos entre os interesses dos dois estados e dos usuários na bacia. Dada a necessidade de solução destes conflitos de distribuição de água existe uma grande expectativa para a criação do Comitê.

A Portaria Interministerial n.º 2, de 20 de dezembro de 1997, criou o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas-Açu (Cibhpa). O comitê é composto por 27 membros, sendo 11 representantes do Governo Federal, estadual e municipal, 12 representantes dos usuários e 4 da sociedade civil.

Foram realizadas diversas reuniões preparatórias entre representantes dos Governos Estaduais e Federal e do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS e o Comitê a ser instalado.

### **2.4 – Comitê Executivo de Estudos Integrados do rio São Francisco**

O Comitê Executivo de Estudos Integrados do rio São Francisco - Ceeivasf é responsável por uma bacia hidrográfica de 634.000 km<sup>2</sup> e abrange os estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Sergipe e o Distrito Federal. Mais da metade desta área está situada no Polígono das Secas.

Impulsionado pelas grandes enchentes de 1979/80, o Ceeivasf foi criado no âmbito do Ceeibh. Dada a falta de participação da sociedade civil e principalmente dos usuários nos processos decisórios, a reformulação do Comitê ficou restrita à articulação governamental. Porém, o desinteresse dos estados e as peculiaridades da política brasileira não produziram os resultados esperados.

Apesar das dificuldades de atuação, este Comitê foi um dos que produziu resultados mais positivos dentre todos aqueles criados pelo Dnaee. No entanto, mais do que em decorrência de competências legais, este relativo sucesso deve ser creditado à atuação pessoal de seus dirigentes.

Durante o período de julho de 1997 até julho de 1998 foram realizadas várias reuniões para

discutir o Plano de Recursos Hídricos e a nova composição do Comitê, visto que o anterior era composto somente por órgãos públicos. Está em discussão a minuta de decreto para a criação do Comitê e a nova minuta de estatuto.

### **3 – MOBILIZAÇÃO EXISTENTE PARA A CRIAÇÃO DE COMITÊS**

Existem algumas bacias de rios federais se mobilizando para a criação ou reformulação de comitês. A criação destes comitês dependerá da aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Dentre as iniciativas existentes, destacam-se aquelas nas seguintes bacias: do rio Doce (MG/ES), onde a mobilização para a constituição do comitê está adiantada em decorrência das ações empreendidas pelo Acordo Bilateral Brasil-França de transferência tecnológica em gestão de recursos hídricos; do rio Verde Grande (BA/MG), onde os conflitos pelo uso da água em decorrência da escassez resultam em uma forte mobilização para criação do comitê; e do rio Paranaíba (MG/SP/GO/DF), onde foram feitas várias reuniões públicas, organizadas principalmente pelos poderes públicos locais, que resultaram na constituição de uma comissão para formação do comitê.

Os Governos Estaduais e Federal têm promovido a conscientização sobre a importância de se implementar os comitês. Um cuidado que deve ser tomado com relação ao processo de organização da sociedade é o de não inibir ou coibir a mobilização existente, pois esta é a condição básica para o sucesso dos comitês que vierem a ser constituídos.

### **4 – COMENTÁRIOS RELATIVOS À IMPLEMENTAÇÃO**

Diferentes tipos de dificuldades têm ocorrido no processo de implementação dos comitês de bacia hidrográfica em rios de domínio federal.

A primeira diz respeito à mudança conceitual na definição da área de intervenção. Na Lei das Águas, a bacia é vista como a unidade de planejamento. Entretanto, ocorre ainda na sociedade uma certa dificuldade de se perceber as competências e as ações dos organismos municipais, estaduais e nacionais nesta nova unidade territorial.

A segunda se refere a uma mudança cultural. É necessário “quebrar” o sentimento de dependência financeira, técnica e institucional frente aos poderes públicos para evitar uma relação paternalista e passiva da sociedade. Por outro lado, os governos devem ter consciência que um comitê “chapa branca”, denominação daquele constituído em sua maioria por órgãos públicos, não poderá sobreviver no novo sistema. Pois, é a participação majoritária da sociedade, principalmente dos usuários, que contribuirá para o pagamento da pauta de gastos a serem aprovados pelo comitê.

A terceira está relacionada à complexidade do equacionamento dos diferentes assuntos tratados na Lei das Águas, como a compatibilização das atribuições institucionais em rios de domínio federal e estaduais. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, regulamentado em junho de 1998, foi o primeiro passo para a implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Contudo, é necessário ainda a aprovação dos principais instrumentos de gestão, como a cobrança, outorga, planos de recursos hídricos, etc. Todas estas dificuldades concorrem para a demora e dificuldades na implantação de novos comitês.

A quarta diz respeito à falta de conhecimento e percepção da importância do processo de implementação. Um comitê não é criado e implantado se a sociedade não percebe sua importância e se organiza para isto. O processo de implementação deve ser realizado com cuidado por parte dos organizadores e deve conter amplas rodadas de negociações. Não se pode permitir a criação de comitês de “cima para baixo” pois, em geral, estes comitês são afetados por interesses externos aos seus verdadeiros objetivos.

A quinta está relacionada à resistência de um ou mais estados envolvidos. Situações que podem acrescentar dificuldades adicionais ao processo são: a localização do estado à montante, que não sofrerá as conseqüências da má gestão dos recursos hídricos do vizinho; a existência de diferenças sócio-econômicas, culturais ou políticas marcantes; ou, a ocorrência de dificuldades inter-institucionais nos estados. Preocupa ainda a existência de “bairrismos” entre os representantes dos estados.

Finalmente, a sexta dificuldade é a falta de efetiva participação dos membros do comitê. A participação efetiva dos diversos segmentos pode também ser impossibilitada por dificuldades logísticas de transporte ou por excessivos compromissos de representante que possuem altos cargos.

Apesar de todas essas dificuldades, a implementação dos comitês anteriores à Lei foram de grande utilidade e importância para a elaboração e aprovação da mesma. Por possuírem características físicas, sociais e ambientais diferenciadas, as experiências resultantes destas implementações estão sendo de grande valia para o aperfeiçoamento do sistema de gerenciamento.

Na verdade, a implementação dos comitês não encerra a gestão sistêmica da bacia. Os comitês são os organismos de deliberação das ações a serem implementadas pelas Agências de Água e deverão definir os ritmos e peculiaridades locais da implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos previstos na Lei n.º 9433/97.

## **5 – CONCLUSÃO**

A experiência de implantação de comitês no âmbito federal demonstra a adequação da Lei das Águas às necessidades de resolução dos conflitos relacionados ao uso da água nas bacias hidrográficas. Contudo, são várias as dificuldades enfrentadas na implementação destes comitês. Se por um lado verifica-se uma demora na regulamentação da lei, a morosidade do processo está relacionada à necessidade de ruptura de padrões culturais e sociais arcaicos, à exigência de um maior envolvimento da sociedade.

A implementação dos comitês de bacias hidrográficas implica em modificações profundas no âmbito cultural e administrativo do estado brasileiro. Os comitês marcam o início da ruptura com políticas desenvolvimentistas e ambientais pontuais e são peças fundamentais para a garantia do sucesso da gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil.

## **6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- COOPERAÇÃO BRASIL-FRANÇA (1995). Projeto Paraíba do Sul, Brasília.
- KETTELHUT, J.T.S. (1997). Implementação da Lei dos Recursos Hídricos no Brasil. Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa - 3º SISLUBA – Anais. Maputo, Moçambique.
- LACORTE, A. C. (1994). Gestão de Recursos Hídricos e Planejamento Territorial: As Experiências Brasileiras no Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, Tese: Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, RJ.
- LANNA, A. E. L. (1995). Gerenciamento de Bacia Hidrográfica – Aspectos Conceituais e Metodológicos, Brasília, DF.
- MMA (1997). PCBAP, Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai – Pantanal, Resumo Executivo, Brasília, DF.
- MMA (1998). Regulamentação da Lei n.º 9433/97. Página Internet. <http://www.mma.gov.br>.