

RELATÓRIO SOBRE A SESSÃO “SPECTOS INSTITUCIONAIS: LEGISLAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE SISTEMAS DE RECURSOS E ENTIDADES PARTICIPANTES: NATUREZA JURÍDICA, COMPOSIÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO.

Flávio Barth¹

1- INTRODUÇÃO

As discussões sobre o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos iniciaram-se na Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH em 1987, em Salvador, prosseguiram em Foz de Iguaçu em 1989 e no Rio de Janeiro em 1991, nos Simpósio Nacionais realizados nessas localidades.

Os resultados dessas discussões constam das “Cartas” aprovadas nas Assembléias Gerais que têm a mesma denominação das cidades em foram realizadas. leitura desses documentos permite constatar a evolução dos debates sobre os aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos, por exemplo:

- na Carta de Salvador introduz-se temas institucionais para discussão interna na ABRH, destacando-se: usos múltiplos dos recursos hídricos, descentralização e participação; sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; aperfeiçoamento da legislação; desenvolvimento tecnológico e aperfeiçoamento de recursos humanos; sistema de informações sobre recursos hídricos; e política nacional de recursos hídricos.
- na Carta de Foz do Iguaçu, caracteriza-se o que se entende por Política, explicita-se seus princípios básicos - dentre os quais o reconhecimento do valor econômico da água e a cobrança pelo seu uso - e recomenda-se a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, prevista no inciso XIX, do artigo 21 da Constituição Federal de 1988;
- na Carta do Rio de Janeiro dedicada aos recursos hídricos e meio ambiente, propõe-se como a grande prioridade nacional a reversão da dramática poluição das águas e a necessidade inadiável de planejamento e gestão integrados em bacias e regiões hidrográficas e áreas costeiras, caracterizando-se as grandes diversidades das bacias e regiões brasileiras que demandam soluções diferenciadas, adequadas às suas peculiaridades.

Em dezenas de encontros, workshops e seminários, realizados em todo o país, essas diretrizes têm sido discutidas em profundidade, passando a constar da Lei Federal 9.433, de 8/1/97 e de 15 leis estaduais promulgadas até o momento, todas com muitos pontos em comum.

Como não poderia deixar de ser, na implantação dos sistemas de gerenciamento têm ocorrido diferenças importantes, constando-se que, freqüentemente as leis não estão adequadas às condições locais, suscitando ajustes e revisões.

2 - ESTADO DA ARTE

2.1 - A experiência brasileira de Comitês de Bacias Hidrográficas

2.1.1 - Comitê das Bacias do Alto Tietê - Cubatão, do Acordo entre o Ministério das Minas e Energia e Governo do Estado de São Paulo

Um marco importante de integração intergovernamental e interinstitucional para o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil é a celebração do Acordo do Ministério das Minas e Energia e o Governo do Estado de São Paulo, em 1976, que objetivou atingir melhores condições sanitárias nas bacias dos rios Tietê e Cubatão, o desenvolvimento de ações em situações críticas, adequação de obras de saneamento, abastecimento de água e tratamento e disposição de esgotos.

Na verdade, havia um objetivo na celebração desse Acordo, evidentemente não explícito, como uma das formas de pressionar a Light, então um empresa privada de capital canadense, para facilitar a sua aquisição, pelo Governo Federal. As restrições à operação ao Sistema Billings Cubatão, por razões de melhor gerenciamento dos recursos hídricos, contribuiriam para esse objetivo.

Foram criados o Comitê Especial - com participação do DNAEE, ELETROBRAS e Secretários de Estado de São Paulo e um Comitê Executivo, com participação do DAEE/SP, SABESP, CETESB, CESP e Light, havendo ainda sub comitês técnicos.

Não obstante essa origem política do Acordo houve, entre 1976 e 1983, uma fase do Comitê em que importantes decisões foram tomadas: reforma da barragem de Guarapiranga, após a dramática enchente de 1976, fixação das regras operativas desse reservatório que conciliasse o controle de

¹ Engenheiro civil, consultor em desenvolvimento institucional em recursos hídricos, rua Dr Brasília Machado, 418, apto 11, CEP 01230-010, São Paulo – SP, fone/fax (011) 825.7738 e.mail: fbarth@mandic.com.br

cheias e o abastecimento de água de Região Metropolitana; consolidação das regras operativas do sistema Tietê - Pinheiros - Billings para o controle de enchentes, dentre outras.

De outra parte, houve nesse período, um processo de negociação entre as esferas federal e estadual, entre as entidades estaduais e a Ligth, capacitando profissionais a participar da negociação para conciliar conflitos entre usos de recursos hídricos.

A partir de 1983, por razões políticas, o Comitê do Alto Tietê entrou em declínio, que se acentuou a partir da criação, por lei do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, em 1991. Foi praticamente extinto com a criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, instituído por essa lei e implantado em 1994, e extinto definitivamente por não renovação do Acordo.

A razão básica desse declínio e extinção foi de natureza política: criado em período de centralização e autoritarismo, foi objeto de rejeição a partir da eleição direta do Governador do Estado, em 1983, rejeição essa que aumentou a partir da criação do Comitê paulista, visto como democrático e participativo.

2.1.2 - Comitês Executivos de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBHs

Os bons resultados desse Acordo MME/GESP, na sua primeira fase, motivou os Ministérios de Minas e Energia e do Interior para a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBH, em 1978, com os objetivos principais de classificação dos cursos de água da União e o estudo integrado e o acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos.

Em diversas bacias hidrográficas de rios de domínio federal foram criados Comitês Executivos, vinculados ao CEEIBH. O apoio do DNAEE no processo, elaborando estudos e diagnósticos que serviram de base para os trabalhos dos Comitês foi a razão do impulso importante que receberam na sua fase inicial. O bom funcionamento dos Comitês dependeu, em grande parte do apoio que receberam de entidades estaduais que suportaram a Presidência e a Secretaria Executiva, Por exemplo o Comitê da Bacia do rio Paraíba do Sul teve o apoio da SABESP, inicialmente à Presidência e depois à sua Secretaria Executiva, ao longo de quase 20 anos

A criação do Comitê paulista do rio Paraíba do Sul, em 1994, colocou em questão a existência do CEIVAP, no modelo centralizador com que foi constituído em 1978 mas a sua extinção somente ocorreu, de fato com o Decreto Nº 1.842, de 22 de Março de 1996 que Instituiu o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP. Pode-se dizer que as razões foram as mesmas do Comitê do Alto Tietê, do Acordo MME/GESP, isto é falta de representatividade política dos participantes.

Outro caso que pode ser citado é o do Comitê do Paranapanema, sustentado pela CESP como estratégia da empresa para conciliar os conflitos entre essa empresa e o Estado do Paraná, tendo em vista as desapropriações de terras inundadas pelas usinas construídas por essa empresa. Resolvido este problema o Comitê começou e declinar e foi extinto de fato, com a criação dos Comitês paulistas da bacia, entre 1996 e 1998.

Ainda está em funcionamento o Comitê do São Francisco - CEEIVAP, inicialmente suportado pela CODEVASF e atualmente pela CHESF. Além desse suporte, contribuiu para a sua continuidade a atuação de sua Presidência no sentido de descentralizar o Comitê, criando sub comitês e articulando-se com os Municípios. Todavia, a sua adaptação à Lei 9.433/97 ainda não ocorreu, por conflitos de natureza política na esfera federal, não havendo processo de negociação na esfera adequada.

Esses Comitês foram criados com atribuições consultivas, nada obrigando a implantação de suas decisões faltando-lhes, para isso, respaldo legal e embora carentes de apoio técnico, administrativo e financeiro constituíram-se em experiências importantes

Entretanto, fica claro que a dimensão política dos Comitês, muito mais que aspectos jurídicos e institucionais explicam o seu adequado funcionamento.

2.1.3 - Comitês das Bacias dos rios dos Sinos e Gravataí

Não obstante o rio Guaíba ser de domínio do Estado do Rio Grande do Sul, por sua importância e, em parte por falta de entidades estaduais executivas de recursos hídricos, o DNAEE promoveu a criação do CEEIG que atuou da mesma forma que os outros Comitês, extinguindo-se como os demais, por falta de força política.

Surgiram porém os Comitês das bacias dos rio dos Sinos e Gravataí, afluentes do Guaíba, por iniciativa das comunidades das bacias hidrográficas e com o apoio do Governo do Estado, em 1988. Este fato assinala que a existência de Comitês depende de coesão política, mais fácil de acontecer em sub bacias do que nas grandes bacias.

Não obstante esses Comitês terem sido criados por decreto, com atribuições mais consultivas, eles estão completando dez anos de atividades ininterruptas, tendo conseguido que houvesse grande motivação para a recuperação das águas das bacias hidrográficas.

Eles estão sendo adaptados à lei gaúcha - Lei 1350, de 30/12/94 - que assegura aos mesmos atribuições deliberativas, que serão realmente efetivas com a implantação do usuário - pagador. Entretanto é indiscutível que o enraizamento desses Comitês nas comunidades das bacias é o principal fato, independentemente das novas atribuições que poderão exercer.

2.1.4 - Comitês paulistas

2.1.4.1 - Os Comitês paulistas e os Estados vizinhos

Já foi apontado o papel político dos Comitês paulistas que resultou na extinção de fato, dos Comitês Especiais constituídos com jurisdição no território do Estado. Além dos já citados, deixaram de funcionar os Comitês do Ribeira de Iguape, Grande, Piracicaba - Jaguari e Mogi Guaçu, sendo que estes dois últimos mal chegaram a ser instalados.

A estratégia paulista era de integração com os outros Estados vizinhos, antes de articulação com a União, fortalecendo a idéia de comitês interestaduais, em que a participação da União ficaria restrita a arbitramento dos conflitos sobre os quais os Estados não entrassem em acordo. Porém essa estratégia fracassou porque nenhum dos Estados vizinhos estavam no mesmo estágio de desenvolvimento institucional de sistemas de recursos hídricos. Minas Gerais editou sua lei em 1994, mas os Estados do Rio de Janeiro e Paraná somente contam com anteprojetos.

Seminários que visavam início de articulação técnica, no caso do Paraíba do Sul realizado na Fundação Getúlio Vargas e no caso do Paranapanema, em Londrina, não tiveram seguimento. No caso do Paraíba criou-se o novo CEIVAP, que encontra-se em estado embrionário de funcionamento, como se relata a seguir.

2.1.4.2 - A situação atual dos Comitês de Bacias em São Paulo

O Estado de São Paulo foi dividido em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHIs, pela Lei 9.034, de 27/12/94, que aprovou o Plano Estadual de Recursos Hídricos para esse período.

Essa divisão hidrográfica levou em conta, inicialmente aspectos físicos, isto é os divisores hidrográficos, a hidrogeologia, o clima, solos, aspectos ambientais, etc...Mas, no segundo momento o critério básico foi sócio - político; desenvolvimento econômico e social, coesão política, áreas e distâncias máximas para facilitar esta coesão e outros aspectos. Em particular a bacia do rio Piracicaba, em que já havia forte mobilização social, foi eleita como primeira bacia, que deveria ser piloto para as demais.

Entretanto recursos atribuídos às bacias hidrográficas pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos, apressaram a instalação dos Comitês, fato visto por muitos como negativo, pois a coesão política para a formação dos Comitês foi substituída pelo interesse em obter recursos desse Fundo.

Entretanto, o que de fato ocorreu é que entre 1993 e 1997 foram criados vinte Comitês, sendo que dois deles atuam em duas unidades hidrográficas de gerenciamento.

Fatos importantes para a criação e consolidação dos Comitês:

- a existência no interior do Estado de unidades descentralizadas das entidades estaduais: DAEE (Diretorias de Bacia, criadas em 1986) CETESB, com gerências regionais e DPRN (Departamento de Proteção de Recursos Naturais, da SMA);
- a existência de Consórcios Intermunicipais de Bacias Hidrográficas, com particular importância os das bacias do Capivari e Jundiá e do Alto Tamandatei, que tiveram participação fundamental na aprovação da lei paulista;
- a eleição de Prefeitos Municipais para integrarem o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que provocou mobilização e interesse político dos mesmos;
- a destinação de recursos do FEHIDRO para as bacias hidrográficas, com critérios de distribuição relacionados com a evolução dos Comitês;
- a destinação de recursos do FEHIDRO - até 10% para assegurar infra estrutura logística e apoio técnico aos Comitês (carros, computadores, equipamentos, xerox, serviços, despesas correntes, etc....)

Recentemente foi editada a publicação: Gestão das águas - 6 anos de percurso pelas Secretarias do Meio Ambiente e de Recursos Hídricos. Foi feita avaliação dos Comitês baseada em entrevistas com os seus principais participantes: Presidentes, Vice Presidentes e Secretários Executivos. Observe-se que se estabeleceu como regra geral que o Presidente é escolhido dentre Prefeitos, o Vice Presidente é indicado pela sociedade e o Secretário Executivo pelo Estado.

Na lista a seguir procurou-se sintetizar os principais tópicos desse capítulo, no que se refere aos Comitês:

- Secretaria Executiva

Comentários dos entrevistados: é o principal cargo do Comitê, que determina o seu bom ou mau funcionamento; falhando o Secretário Executivo na integração dos segmentos o Comitê não funciona; há proposta da Secretaria Executiva ter funcionamento colegiado para facilitar integração dos segmentos; As vezes Prefeituras dão o apoio logístico
Observações: compete a integração dos vários segmentos; convocar reuniões; sistematizar estudos e dados

- Comunicação entre os componentes dos CBHs

Comentário dos entrevistados: comunicação informal faz fluir a comunicação; comportamento burocrático não funciona; é o ponto alto de alguns Comitês; falta de treinamento traz dificuldades.

- Câmaras Técnicas

Comentários dos entrevistados: o Piracicaba foi modelo para os outros Comitês; criadas: Assuntos Institucionais; Planejamento; Outorgas e Licenças; Monitoramento; as Câmaras Técnicas não devem assumir funções dos órgãos do Estado, embora possam induzir a mudanças de procedimentos; Grupos de Trabalho têm funções e procedimentos diferentes: monitoramento hidrológico, por exemplo, concilia conflitos entre a operação de barragens e captações de águas; a criação de Câmara Técnica deve atender demanda real; não criar para após discutir a sua função; falta orientação e treinamento dos integrantes das Câmaras Técnicas: muitos pensaram que somente tomariam decisões a partir de trabalhos já prontos; preferível somente uma Câmara Técnica, mais forte do que várias fracas
Observações: Assessoria ao Plenário do Comitê; consultivas

- Relação com outras instâncias regionais

Comentários dos entrevistados: relacionamento ruim, com disputa de espaço político; falta de compreensão do papel do Comitê; somente produz reunião e relatório; necessário melhor esclarecimento sobre as diferenças entre Comitê e Consórcios; o Comitê do Piracicaba publicou folheto somente para esse fim; quando cessa a disputa política, o relacionamento melhora e a interação é positiva
Observações: Outras instâncias: consórcios intermunicipais; cooperativas.

- Relação com instâncias centrais do Sistema

Comentários dos entrevistados: CORHI tem deficiência de pessoal e recursos para exercer suas funções, especialmente de forma descentralizada, nas regionais do DAEE, CETESB e DPRN/SMA; algumas Prefeituras suprimiram as deficiências dessas unidades regionais, assegurando infra estrutura e apoio logístico; falta de Comunicação entre Comitês e CORHI implica em deficiente apoio técnico; os Comitês mais antigos serviram de orientação para os mais novos; representantes das bacias no CRH não são os Presidentes dos Comitês, embora estes tenham direito a voz; relacionamento entre CRH e Comitês é frio, burocrático - a participação da sociedade civil no CRH é decepcionante.
Observações: CRH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos; CORHI - Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (DAEE, CETESB, SMA e SRH).

- FEHIDRO

Comentários dos entrevistados: enorme burocracia do sistema financeiro dificulta a obtenção de recursos; muita rigidez e tecnocracia; as Prefeituras não conseguem atender as exigências; a sociedade civil não tem acesso aos recursos; positivo que os Comitês é que definem as prioridades; recursos de custeio para os Comitês demoraram, os procedimentos para gastar são rígidos, mas hoje há recursos para infra estrutura e está se procurando maior autonomia nos gastos.
Observações: FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos; COFEHIDRO - Conselho de Orientação do FEHIDRO

- Mecanismos e instrumentos de gestão

Comentários dos entrevistados: somente o Piracicaba tinha elaborado o relatório de situação e outros Comitês estão iniciando mas há grande dificuldades; sobrecarga de trabalho nas Secretarias Executivas; falta de apoio técnico resulta em baixa qualidade dos produtos; os Planos de Bacias contratados com empresas privadas não são assimilados e nem produzem efeito prático, pois não servem para o gerenciamento (decisões sobre outorga, por exemplo); falta de dados confiáveis - mas o empenho de

equipes técnicas tem produzido documentos de referência para as bacias, com coleta de dados primários

Observações: Planos de bacia e relatórios de situação.

- Repercussões na gestão e das deliberações dos Comitês

Comentários dos entrevistados: a repercussão em projetos e obras ainda não se efetivou na maioria dos Comitês; com a chegada dos recursos do FEHIDRO, isso deve começar a acontecer; há mudança de postura de todos os segmentos e há expectativa de conscientização e mobilização cada vez maior; há casos de oposição à valorização excessiva de obras; revela-se superposição de atividades e estudos; os órgãos do Estado começam a se adequar às decisões dos Comitês, em algumas bacias. Negociações com o Ministério Público são interessantes; é preciso mais tempo para que haja assimilação das decisões dos Comitês; melhor comunicação entre os agentes envolvidos.

2.1.4.3 - Os novos Comitês Federais

Foram criados Comitês nas bacias do rio Paraíba do Sul (SP, RJ e MG), Alto Paraguai (MS e MT) e Piranhas Açu (RN e PB) e cogita-se de criação na bacia do rio Paranaíba. Entre a criação e efetiva instalação do Comitê do Paraíba houve um grande interregno de tempo, por dificuldades políticas. Instalado o Comitê, em Rezende (RJ) ele é de enorme debilidade pela falta de recursos e infraestrutura.

Os recursos destinados para o bacia pelo Programa de Qualidade das Águas (PQA MPO/BIRD) foram rateados entre os Estados que os estão utilizando de forma segmentada. A Cooperação Brasil França teve resultados precários e resultou em dificuldades para a articulação entre a União e os Estados.

O Comitê do Piranhas Açu, ainda não foi implantado, discutindo-se o local: na Paraíba ou no Rio Grande do Norte. Com recursos do PROAGUA, estão sendo previstos estudos de planos de bacias e sistemas de outorga e cobrança.

O Comitê do Alto Paraguai tem sentido na oportunidade de financiamentos externos vultosos para o Pantanal

Há dificuldades para instalação e funcionamento de Comitês, realização de estudos de apoio e para se assegurar apoio logístico à implantação e funcionamento dos mesmos, sentidas no âmbito de Comitês Estaduais, mesmo contando-se com recursos substanciais das entidades de recursos hídricos, meio ambiente e de saneamento em unidades regionais. Certamente quanto aos Comitês Federais essa dificuldade será muito mais importante o que recomenda cuidadoso planejamento das ações.

2.3 – Agências de Bacia

2.3.1 - A experiência de São Paulo

A exemplo do que ocorreu com a Lei Federal a Lei Estadual 7.663, de 30/12/91, também admite a Agência de Bacia, cuja criação dependeria de lei posterior.

O projeto de lei sobre Agência de Bacia teve origem no Comitê da Bacia do rio Piracicaba, era específico para essa bacia e adotou para a Agência a personalidade jurídica de fundação de direito privado, responsável pela gestão dos recursos da cobrança, em sub conta do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, com o apoio de instituição financeira oficial.

É interessante ressaltar que houve consulta sobre a minuta da lei, ao Banco Central, que se manifestou no seguinte sentido: como não capta recursos junto ao público a Agência não integra o sistema financeiro nacional; é interessante que ela tenha apoio de instituição financeira para conceder e gerir empréstimos.

Encaminhada a proposta do Comitê ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos este optou por uma lei genérica, (Projeto de Lei n 710, de 1996, apresentado pelos Deputados da Comissão do Meio Ambiente da Assembléia Legislativa) válida para todo o Estado.

A Lei 10.020, de 3/7/98, autorizou o Estado a participar das Agências de Bacia, como fundações de direito privado, dirigidas aos corpos de águas superficiais e subterrâneos do Estado de São Paulo.

A Agência das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá seria a primeira a ser instalada, conforme a seguinte disposição transitória:

Artigo único - O Poder Executivo tomará, a partir da data da publicação desta lei, as medidas necessárias à participação do Estado, juntamente com os Municípios e a sociedade civil, na instituição da Fundação Agência das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, e em outras cuja criação for decidida pelos respectivos Comitês e aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, nos moldes preconizados por esta lei.

É interessante notar que se prevê a possibilidade de participação da União nas Agências paulistas, segundo o seguinte parágrafo.

“ No caso da União vir a integrar a Agência e a delegar-lhe ou atribuir-lhe competência para atuar no campo das águas do seu domínio, o número de componentes do Conselho Deliberativo, da Diretoria e do Conselho Fiscal poderá ser alterado, inclusive quanto aos membros permanentes.”

Outro ponto a mencionar é a apresentação do Projeto de Lei através de Deputados, em razão da necessidade de alteração do Decreto - Lei Complementar nº 7, de 6/11/69 que, segundo os órgãos jurídicos do Governo do Estado, não acolhe a solução preconizada, tendo sido encaminhada mensagem de alteração que a permita.

Dessa forma ocorreu em São Paulo fato que tem sido comum, tanto no âmbito federal como em outros Estados: soluções inovadoras encontram dificuldades de serem compreendidas e aceitas pelos órgãos jurídicos, muitas vezes em razão de impedimentos legais existentes, mas também por tradicionalismo e conservadorismo.

Constata-se que as posições conservadoras, mais arraigadas no meio jurídico, também são encontradas nos órgãos de gestão econômica e financeira e mesmo em instâncias técnicas.

Embora se procure demonstrar que a Agência não assumirá funções ou atribuições até agora exercidas por órgãos e entidades públicos, ela encontra restrições muito fortes por que ocupará espaço importante e fará gestão de recursos financeiros vultosos. Observe-se que as pessoas que são contra a Agência, em grande maioria, são também contra o Sistema de Gerenciamento, preferindo a concepção de órgão gestor público e processo decisório restrito ao setor público.

2.3.2 - A experiência do Ceará

O Estado do Ceará instituiu seu sistema através da Lei 11.996, de 24/7/92 que tem muitos pontos em comum com a lei paulista mas não menciona a Agência de Bacia sequer como possibilidade a ser objeto de lei futura.

Entretanto, para atender condições de financiamento do Banco Mundial para o gerenciamento de recursos hídricos foi criada, posteriormente à Lei, a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará - COGERH, como sociedade anônima de capital autorizado, com 51%, no mínimo, do capital social, com direito a voto, subscrito pelo Estado do Ceará.

Manteve-se como órgão de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos a Secretaria de Recursos Hídricos o que poderia caracterizar a COGERH como a primeira Agência de Água brasileira, de direito privado, encarregada de gestão descentralizada, participativa e integrada, com adoção da bacia hidrográfica como base. Entretanto é importante observar que atua sobre todo o território estadual e a sua atuação descentralizada seria feita segundo organização interna.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos foi regulamentada pelo Decreto nº 24.464, de 12/11/96, dando à COGERH, em uma primeira etapa, a incumbência de implantação da cobrança, a ser encaminhada ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FUNORH, definindo-a como tarifa a ser cobrada das indústrias e das concessionárias de serviço de água potável.

Entretanto, a implantação dessa cobrança deve ser vista no seguinte contexto: ela teve como objetivo imediato dar suporte financeiro às atividades da COGERH e como tal, não seria necessário ou conveniente destiná-la ao Fundo, que foi criado com objetivos mais amplos; a cobrança se relaciona com a prestação de serviços de fornecimento de água bruta à Companhia de Água do Estado do Ceará - CAGECE, e a um conjunto de indústrias que recebiam água desta companhia.

2.3.3 - Discussões havidas no Seminário de Brasília, de abril de 1997 sobre Agências de Água

A Lei que tratar da criação das Agências de Água (prevista no Art 53, da Lei 9433/97) deve autorizar o Poder Executivo a participar da constituição de Agências de Água relativas aos Comitês de Bacias Hidrográficas instituídos pela União.

As Agências deverão ser pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia financeira e administrativa, podendo ser fundações ou entidades civis.

As Agências não serão vinculadas à Administração Pública Federal ou Estadual como órgão de sua administração indireta, mas vinculadas aos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. As Agências de Água serão administradas por um Conselho cuja composição deve refletir a composição dos Comitês existentes na sua área de atuação.

Os integrantes do Conselho de Administração serão indicados pelo Comitês de Bacias com jurisdição na área de atuação da Agência de Água.

As Agências poderão ter outras competências e atribuições, além das estabelecidas pelos artigos 41 e 44 da Lei 9.433/97. O Poder Executivo Federal também deve ser autorizado a participar das Agências instituídas pelos Estados.

Embora tenha se explicitado logo de início que as Agências se referem a Comitês de Bacias de rios de domínio federal, logo a seguir abordam-se aspectos que envolvem os Estados.

Também poderá ocorrer que na área de atuação da Agência coexistam Comitês instituídos segundo a Lei 9.433/97 e as leis estaduais e que seja interessante ou conveniente que a Agência seria única para toda a bacia.

Dessa forma será conveniente pensar que as Agências de Águas, embora disciplinadas por lei federal seguirão um modelo básico que também orientará as Agências de Bacia a serem instituídas pelos Estados.

Por essa razão deve ser averiguado se o modelo da Companhia de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Ceará - COGERH, sociedade anônima de capital autorizado, criada pela Lei Estadual 12.217, de 18/11/93, pode ser recebido pela nova lei.

3 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

São fundamentais os seguintes pontos:

- 1) o modelo composto pelos Comitês de Bacias, Agências de Água e cobrança pelo uso é inovador e a sua implantação implica em mudanças importantes não só de leis pré - existentes mas também de postura e comportamento dos administradores públicos que precisam ser receptivos a uma parceria com os usuários de recursos hídricos e as comunidades;
- 2) a implantação do gerenciamento de recursos hídricos deve ser visto como um processo político, gradual, progressivo, em etapas sucessivas de aperfeiçoamento, em consonância com as características e condições brasileiras, respeitadas as peculiaridades de cada bacia ou região brasileira;
- 3) nas bacias e regiões em que os conflitos são mais sérios e tenha havido mobilização das comunidades e das entidades civis em torno do tema, são mais factíveis as soluções inovadoras, que implicam em parcerias entre o Poder Público e a sociedade;
- 4) nos Estados em que isso não ocorreu, basicamente por questões políticas, essas inovações são mais difíceis e deve se procurar estágios intermediários de gerenciamento de recursos hídricos, porém explicitando-se diretrizes de longo prazo;
- 5) as leis de caráter nacional devem permitir, ao mesmo tempo, soluções diversificadas e progressivas, sem cercear iniciativas e, ao mesmo tempo, sem obrigar a adoção de soluções incompatíveis com as condições econômicas, políticas e sociais de cada Estado ou região.

Há enorme dificuldade de colocação dessas diretrizes em prática e procura-se a seguir estabelecer alguns pontos para reflexão.

Na Tabela 1 caracteriza-se três modelos de gerenciamento de recursos hídricos. Qualquer um desses modelos é factível e escolha de um deles é, claramente, de natureza política. O que ocorre é que essa opção já foi feita, na forma da Lei 9.433/97 e da grande maioria das leis estaduais.

Entretanto é fundamental ressaltar que o fato de leis estaduais de recursos hídricos terem sido promulgadas anteriormente à Lei nacional fez com que esta se tornasse mais flexível, permitindo que o desenvolvimento do sistema nacional melhor se adaptasse às condições dos Estados brasileiros.

A generalização das disposições legais para os Comitês não foi difícil porque a instituição dos mesmos pode ser feita por decreto, o seu funcionamento pode ser objeto de regimentos internos.

Entretanto, as Agências de Águas, têm de ser instituídas por lei e se esta for muito genérica seriam necessárias leis específicas para cada Agência a ser criada e, como estas poderiam alterar a lei geral, esta pode se torna inócua.

O grande desafio na elaboração do anteprojeto de lei da Agência de Água é encontrar uma norma geral, a ser aplicada em todo o país, que respeite as condições específicas de cada Estado mas que não seja tão genérica e vaga que se torne ineficaz.

Tabela 1 – Três modelos de gerenciamento de recursos hídricos

Conservador	Inovador	Avançado
Cobrança como forma de obter receitas para as atividades de gerenciamento de recursos hídricos e recuperação de custos de investimentos públicos	Cobrança como contribuição dos usuários para melhoria da qualidade e quantidade dos recursos hídricos de uma bacia hidrográfica, assemelhando-se a contribuições de condôminos	Cobrança relacionada com valor econômico da água, sujeita às leis do mercado,
Agência da Água como	Agência de Água como enti-	Agência da Água

executora ou operadora de sistemas de fornecimento de água bruta	dade de gestão dos recursos financeiros obtidos com a cobrança, gerida em parceria do Poder Público com os usuários e as comunidades	como simples reguladora do mercado, com autonomia em relação ao Poder Público
Comitê de Bacia somente meio de interlocução do Poder Público com os usuários e as comunidades, sem atribuição deliberativa	Comitê de Bacia com atribuição deliberativa, com poder de decisão sobre os valores a serem arrecadados e o plano de aplicação de recursos	Comitê de Bacia dispensável ou mero supervisor da Agência de Bacia
Outorga registro dos direitos de uso dos recursos hídricos, fundamental para a proteção dos direitos dos usuários, intransferível e revogável a qualquer tempo pelo poder concedente	Outorga registro dos direitos mas subordinada a conciliação dos conflitos por negociação nos Comitês de Bacia, transferível no processo de negociação	Outorga é um direito de uso transacionável no mercado

4 - RESUMO DOS TRABALHOS APRESENTADOS

4.1 - Trabalhos sobre temas gerais:

- 1) Legislação comparada, um contributo para a regulamentação do setor; Raimundo José Garrido; Célia Cristina Moura Pimenta; Secretaria de Recursos Hídricos/MMA: Enfoca o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e seus instrumentos

- Descrição

Até agora quinze Estados elaboraram e aprovaram leis sobre recursos hídricos, a maioria antes da promulgação da Lei Federal 9.433, de 8/1/97: Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

Os Estados de Alagoas, Goiás, Pernambuco, Maranhão e Mato Grosso do Sul após essa Lei e os Estados do Paraná, Rio de Janeiro e Espírito Santo estão com anteprojetos em fase de discussão, sendo que o Paraná já na Assembléia Legislativa

Em todos os Estados encontra-se em curso a regulamentação de questões fundamentais, dentre as quais a participação dos municípios, dos usuários e da sociedade e a autonomia dos Comitês de Bacias.

Aponta os cinco princípios básicos, comuns a essas leis: a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a prioridade para os usos múltiplos; reconhecimento da água como bem finito e vulnerável; reconhecimento do valor econômico da água, base para a cobrança pela sua utilização; gestão descentralizada e participativa.

Explicita a estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: Conselho Nacional de Recursos Hídricos; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacias Hidrográficas; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e as Agências de Água.

Aponta peculiaridades das leis estaduais, em especial a experiência da COGERH, no Ceará, a inexistência de Conselho Estadual, na Bahia, as dúvidas sobre as águas de domínio do Distrito Federal.

- Aspectos relevantes

Relata o estágio de regulamentação da Lei 9.433/97: regulamentado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; minutas de decreto sobre Comitês de Bacias, e projeto de Lei de Agências de Água foi encaminhado à Presidência da República, definindo a natureza jurídica de fundação de direito privado.

Aponta como grande desafio a aplicação dos instrumentos de gestão, em especial a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que poderá assegurar o aporte de recursos financeiros. Há minutas de decreto sobre a outorga e a cobrança e o sistema de informações.

Revela os principais problemas da gestão de recursos hídricos: a enorme concentração urbana e a degradação dos mananciais de abastecimento urbano; o constrangimento de atividades que utilizam a água como insumo produtivo; os lançamentos de esgotos in natura e as doenças de veiculação hídrica; a recorrência das enchentes; com elevados ônus sociais; e a disposição inadequada de resíduos sólidos.

Aponta as bacias e áreas críticas: bacia do Paraíba do Sul; o Distrito Federal e o seu entorno; os ecossistemas lagunares e costeiros da Região Sul; e a bacia do Alto Paraguai.

Aponta a instalação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos como passo principal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

- 2) Elementos de la estrategia nacional para el manejo de los recursos hidricos del Ecuador; Carlos Aguilar León; Consejo Nacional de Recursos Hídricos – Equador: Estratégia e iniciativas do Governo do Equador para recursos hídricos

- Descrição

La falta de una política para el sector de los recursos hídricos y los recientes cambios políticos y económicos, motivó al Consejo Nacional de los Recursos Hídricos formular una Estrategia Nacional, en la que se involucren aspectos de la política nacional como el nuevo rol del Estado, la participación privada, la búsqueda de sistemas de autofinanciamiento y la conservación del medio ambiente.

Los estudios se iniciaron con la participación de expertos internacionales y la conformación de grupos de trabajo con las principales instituciones usuarias del agua, a fin de generar el consenso interdisciplinario que requiere este tipo de iniciativas.

En la segunda fase y final del estudio de la Estrategia, se formularon objetivos, acciones y metas a corto, mediano y largo plazo para la toma de decisiones en una forma ordenada y participativa; asumiendo que las acciones y cambios gubernamentales iniciados en los últimos años continuarán en el futuro próximo.

Actualmente el estudio sigue un proceso de análisis y discusión a nivel nacional para realizar los ajustes técnicos más convenientes, y posteriormente se presentará en un Seminario Taller a las autoridades gubernamentales y al país en general.

- Aspectos relevantes

La Estrategia es una guía para las autoridades que tienen relación con el manejo del agua en sus diferentes usos y fundamenta en 5 elementos básicos que representan principios de política esenciales: 1 - establece políticas de descentralización en la gestión de los recursos hídricos, asigna a las entidades públicas centrales únicamente funciones normativas y reguladoras, y fomenta la participación activa de los usuarios del recurso; 2 - establece un Sistema Nacional de Gestión Integral de los Recursos Hídricos que permita compatibilizar los diferentes usos y competencias, de manera de lograr una eficiente administración del uso múltiple del agua y el manejo de los recursos naturales de la cuenca; 3 - desarrollo de mecanismos de autofinanciamiento en la inversión de las obras hidráulicas para los subsectores: agua potable y saneamiento, riego e hidroenergía, y la participación del sector privado en la prestación de servicios; 4 - control de la contaminación del agua, que comprende tanto las funciones relativas al monitoreo y medición, así como la obligatoriedad de ejecución de medidas para el tratamiento de las aguas usadas y la recuperación de cursos naturales superficiales, de recursos subterráneos y otros cuerpos de agua; 5 - políticas e instrumentos de gestión para el control de las inundaciones y seguridad de las obras hidráulicas. .

- 3) Análise crítico-descritiva de quatro instrumentos jurídicos; Roberval de Jesus Leone dos Santos; IPH/UFRGS: Enfoque mais institucional do sistema gaúcho e brasileiro

- Descrição

Analisa o Código de Águas, de 1934, a Lei 6.938, de 31/8/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente e examina, com mais profundidade, a Lei Estadual 10.350/94 e a Lei Federal 9.433/97, ambas sobre política e sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

- Aspectos relevantes

Enfatiza a Lei Estadual Nº10.350/94 que, antecedendo a Lei 9.433/97, procura instituir uma gestão participativa dos recursos hídricos, procurando-se equilibrar a autonomia popular com o poder intervencionista do Estado.

Cria o Sistema de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, formado por Conselho dos Recursos Hídricos integrado por Secretários de Estado e representantes de região hidrográfica; o Departamento de Recursos Hídricos órgão de caráter técnico, integrante da Secretaria Estadual de Planejamento Territorial e Obras; os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, que decidirá sobre os rateios e o valor de cobrança do uso da água; as Agências de Região Hidrográfica, da indireta do Estado, sob a autoridade dos Comitês.

Instituiu os instrumentos de gerenciamento: outorga do uso dos recursos hídricos: cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e rateio de custo de obras de uso e proteção dos recursos hídricos.

Analisa também a Lei Federal 9.433/97, destacando o processo de negociação social que deve ocorrer com a institucionalização dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Mas observa que está, ainda, bastante longe de um gerenciamento integral, visto que, antes de mais nada, é necessário um processo educacional preparatório para a promoção das possibilidades dessa participação prevista.

- 4) Perspectivas da Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Paraná; Enéas Souza Machado; Marianna Sophie Roorda; Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos: Histórico da experiência paranaense.

- Descrição

Apresenta um histórico da gestão de recursos hídricos no Estado do Paraná, a partir do período inicial, voltado para suprir necessidades de abastecimento público e da geração de hidroeleticidade. Posteriormente, são identificados outros períodos: de monitoramento, a primeira fase de gestão e que agora se inicia, após a promulgação da lei federal e o envio de projeto de lei estadual ao Poder Legislativo.

- Aspectos relevantes

O período pioneiro, inicia-se com a criação do Departamento de Águas e Energia Elétrica, em 1948, até a criação da Administração de Recursos Hídricos, em 1973. O do monitoramento, se estende desde 1973 até 1983. Desde este ano até 1997, o período que aqui se chama de período inicial da gestão. E, de 1997 em diante, o segundo e atual período da gestão de recursos hídricos.

Em fevereiro de 1973, foi criada a Administração de Recursos Hídricos, ARH, com fusão do setor de hidrometria do DAEE, com o setor laboratorial do Departamento de Água e Esgotos, DAE. Organizada a partir 1978, a SUREHMA – Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente, se limitava simplesmente a monitorar, mas começou a emitir outorgas a partir de 1989, assim colocando em prática uma das mais importantes ferramentas da gestão.

A atual fase apresenta como um marco a criação da Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, SUDERHSA, em 1996.

Houve um hiato, após a extinção da SUREHMA, quando a área de recursos hídricos ficou ligada à área ambiental, em uma mesma instituição, o Instituto Ambiental do Paraná, IAP. A SUDERHSA nasceu da fusão do setor de recursos hídricos com a Superintendência de Controle da Erosão e Saneamento Ambiental, SUCEAM.

Com financiamento do Banco Mundial, o Programa de Saneamento Ambiental do Paraná, PROSAM, teve como objetivo principal a realização de obras de controle ambiental na Região Metropolitana de Curitiba. mas também previa a criação de sistema de gestão de recursos hídricos para a bacia do Alto Iguaçu.

Chegou-se a um projeto de lei estadual que cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, enviado à Assembléia Legislativa em maio de 1998. Em uma rápida descrição do modelo proposto, o mesmo segue a configuração básica do sistema nacional, com um Conselho Estadual, Comitês de Bacia e Agências de Bacia. A diferença reside em que, no modelo paranaense, dá-se bastante ênfase à participação dos usuários na formulação e execução da política de recursos hídricos. Caberá aos usuários, através da Associações de Usuários, a cobrança do direito de uso da água e a formulação do Plano de Bacia, a ser posteriormente aprovado pelo Comitê.

- 5) Proposta de instrumentos legais para a Gestão dos Recursos Hídricos do Vale do Itajaí; Noemia Bohn; Márcia Aparecida Correia; Departamento de Direito Público da Universidade Regional de Blumenau: Apreciação crítica dos condicionante legais para a criação e funcionamento dos Comitês.

- Descrição

Tem como objetivo traçar linhas indicadoras que possam orientar o processo de gestão a ser implementado na bacia hidrográfica do rio Itajaí-Açu.

Analisa a necessidade da harmonização legislativa, do estabelecimento de uma política ambiental a nível regional, da adesão e do comprometimento da população com os termos desta legislação e formas de garantir a sua implementação.

A partir de 1995, iniciou-se a articulação das entidades da bacia com uma nova postura de procura de soluções mais abrangentes para: as enchentes; o uso sustentável dos recursos naturais; e a comunidade regional deve fortalecer sua capacidade de autodeterminação.

O Comitê é integrado por 26 representantes dos usuários da água e dos recursos naturais, 26 da população, organizações da sociedade civil e 13 representantes de órgãos dos Governos Federal e Estadual num total de 65 membros.

- Aspectos relevantes

“Para se promover a gestão dos recursos hídricos há que se dispor de: arcabouço jurídico e legal, arranjo institucional e conhecimento científico e tecnológico. Um primeiro passo no sentido de

aprimoramento deste arcabouço jurídico e legal deve levar em conta a legislação de recursos hídricos do Estado de Santa Catarina, que segundo CAUBET (1997), deverá sofrer emendas e reformulações, em função de dois tipos de motivos: "em primeiro lugar, pelo fato de terem seguido o caminho que vai do particular ao geral, os textos apresentam lacunas na listagem de competências do Conselho Estadual de Recursos Hídricos: nem todas as atribuições do Conselho constam da relação, pelo fato de algumas delas terem sido criadas ou formuladas em Lei.

Do ponto de vista da técnica jurídica e por razões simplesmente operacionais, os diversos estatutos relativos aos recursos hídricos deverão de apresentar-se, formalmente, como referências completas e de preferência auto-explicativas e suficientes. Este trabalho de retificação formal na apresentação deverá ser combinado, por outro lado, com os ajustes estruturais necessariamente induzidos pelas disposições da Lei Federal 9.433/97.

Isto, ainda segundo CAUBET (1997), "faz com que a reforma dos textos adquira uma dimensão qualitativa que abrange muito mais do que um simples ajuste de redação. É inevitável que o debate seja realizado, pois torna-se óbvio, com estas últimas observações, que os direitos e deveres de cada um serão profundamente alterados pelo novo quadro legal. Pagar pelo consumo da água; opinar sobre os investimentos necessários, através de representação nos Comitês de bacias; discutir as prioridades de usos; determinar o conteúdo de planos e fiscalizar sua implementação, são apenas algumas das atividades que passarão a envolver os cidadãos conscientes".

A discussão do arcabouço jurídico e legal deverá ser estendida também para o âmbito municipal, haja vista que os Municípios terão um papel fundamental na implementação das decisões tomadas pelo Comitê do Itajaí, daí a importância da adequação da sua ordem normativa interna aos novos conceitos trazidos no bojo das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos.

É muito mais fácil o esforço de elaboração do arcabouço jurídico legal do que o de sua implementação, especialmente na área ambiental que exige enorme suporte humano, financeiro e técnico.

4.2 – Trabalhos sobre comitês de bacias hidrográficas

6) Comitê de Bacias Hidrográficas do rio Sorocaba e Médio Tietê; Nobel Penteado de Freitas; Sétimo Marangon: Relata a experiência paulista de criação e funcionamento de Comitê.

- Descrição

A Lei nº 7663/91, estabelece normas à orientação da Política Estadual e ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, consoante a Constituição Paulista, de 1989. Graças à união de esforços das Organizações Não Governamentais com sede na bacia, dos representantes dos municípios e dos órgãos estaduais, o Comitê da Bacia do Sorocaba/Médio Tietê - CBH-SMT instalado, no município de Itu, em agosto de 1995.

Naquele evento foi aprovado seu estatuto, eleito o presidente, Lázaro Piunti, Prefeito de Itu, e o vice-presidente Nobel Penteado de Freitas, do Núcleo de Estudos Ambientais da Universidade de Sorocaba - NEAS/UNISO.

Definiu-se a Secretaria Executiva do Comitê, com formação colegiada, composta pelos municípios, sociedade civil organizada e órgãos estaduais, sendo que a sua coordenação ficou a cargo da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, sob a responsabilidade do gerente do Setor de Recursos Hídricos de Sorocaba, Sétimo Humberto Marangon.

Entre os trabalhos já realizados estão os 10 Programas de Duração Continuada - PDCs, discutidos e aprovados pelo Comitê, que integram o Plano Estadual de Recursos Hídricos para 1996/99 e devem orientar toda a gestão na Bacia.

O Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do CBH-SMT foi elaborado com base em compilação de dados e pesquisas de campo, sendo que envolveu uma equipe de mais de 80 profissionais das diversas áreas do conhecimento científico.

- Aspectos relevantes

Os Comitês de Bacias Hidrográficas, são tripartites, com representantes do Estado, dos Municípios e da Sociedade Civil, aos quais compete: aprovar o Plano de Bacia e a proposta de programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros em serviços e obras de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos; aprovar a proposta do plano de utilização, conservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos; promover entendimentos entre usuários; promover estudos, divulgação e debates, dos programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade; apreciar anualmente o Relatório de situação dos Recursos Hídricos da Bacia.

Para uma efetiva descentralização do gerenciamento dos recursos hídricos, o Estado foi dividido em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Para dividir grandes bacias em trechos e agrupar pequenas bacias com interesses e problemas comuns em uma mesma unidade de

gerenciamento, foram adotados como principais critérios os limites físicos das bacias, clima, região geo-política e distância máxima de 250 km.

Principais Problemas da Região: falta de dados e/ou estudos sobre a região; Deficiências de tratamentos de esgotos dos municípios; Altos índices de perdas nos sistemas de abastecimento de água; Falta de medidas de conservação e proteção de mananciais; Eutrofização de manancial; Conflito de uso da água em mananciais de abastecimento; Disposição inadequada de resíduos sólidos domésticos e hospitalares; Ocorrência de processos erosivos; Comprometimento dos corpos d'água; Inundações; Presença de lixo nos rios. Mortandade de peixes; Espumas na calha do rio Tietê.

7) A criação de Comitês de Bacias Hidrográficas em Minas Gerais; Maria de Lourdes Pereira dos Santos; Instituto Mineiro de Gestão das Águas: Apresenta a estratégia de criação de Comitês em Minas Gerais.

- Descrição

A partir de 1995, IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas, iniciou ações para instalação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, de caráter deliberativo e normativo, objetivando a implementação da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

Foram criados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, até março de 1998, quatro Comitês de Bacias, sendo dois deles situados na porção norte, um na parte central e o quarto na região sul. Outros dois Comitês se encontram em fase final de criação, estando oito Comitês em processo inicial de formação.

A criação dos Comitês se justificava não só pela necessidade do cumprimento aos dispositivos legais, como também pela crença de que a gestão descentralizada e participativa é a forma promissora que se apresenta para um gerenciamento verdadeiramente eficiente e eficaz principalmente em Minas Gerais, um território tão rico em águas como carente não só de um planejamento integrado para o setor de recursos hídricos.

- Aspectos relevantes

As experiências mostram que a motivação e a participação da comunidade são fatores de garantia do sucesso na implantação dos Comitês. Sendo bem conduzidas, as idéias e as estratégias culminam, certamente, no objetivo proposto. Até aqui, dentro das suas possibilidades, o DRH-MG vem cumprindo a meta de implantação do processo de criação dos Comitês em áreas de conflito e em sub-bacias onde a comunidade se mobilizou e demandou providências relativas à preservação dos corpos de das bacias hidrográficas.

A experiência de criação dos Comitês leva a refletir sobre a necessidade de se assegurar a continuidade do processo, ou seja, sobre a busca da eficiência na descentralização e na participação, representadas pela figura do “parlamento”. Torna-se necessário o envolvimento real de todos os interessados, para que os colegiados formados não se tornem apenas mais uma instituição tutelada pelo Estado, que disso possa se valer em situações de recursos escassos, para se justificar pelo “nada fazer”, ou se eximir da responsabilidade que lhe cabe na gestão dos recursos hídricos.

8) Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria: histórico de formação; Geraldo Lopes da Silveira; Jussara Cabral Cruz; Rafael Cabral Cruz et alii; Departamento de Hidráulica e Saneamento/ UFSM: Relata a experiência do Comitê do Santa Maria.

- Descrição

Apresenta o histórico da formação, com ênfase no contexto hidrológico e ambiental, bem como nos eventos que aglutinaram pessoas e instituições, demarcando um processo histórico pioneiro, inserido na tendência atual de descentralização do poder e corresponsabilização de usuários, tanto pelos benefícios como pelos prejuízos inerentes às atividades produtivas. A importância deste comitê de bacia e dos estudos que antecederam a sua formação está no embasamento que forneceu para a atual política de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul. Os estudos iniciais da bacia culminaram com a identificação de demandas técnicas, administrativas, ambientais, sociais e culturais necessárias para a instrução de um processo de gerenciamento de RH que suporte o desenvolvimento sustentável para a região. Estes resultados foram apresentados à comunidade da bacia através de seminário realizado na cidade de Santa Maria em julho de 1993, caracterizando o marco inicial de formação do Comitê. Na seqüência, com o apoio do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o Comitê foi instituído através do decreto lei número 35.672/94 em compatibilidade com a lei do Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

- Aspectos relevantes

O modelo ideal de gerenciamento depende de uma infra-estrutura operacional baseada em sistemas automáticos de aquisição de dados em tempo real.

Na bacia do Rio Santa Maria o principal conflito provém do uso da água para a irrigação e se origina no próprio segmento setorial. Assim, o sistema de apoio ao gerenciamento da oferta da água deve considerar o período crítico do ano através de cenários distintos de vazões (ver tabela da figura 1), alertando sobre os possíveis riscos de déficit hídricos que deveriam ser discutidos através de órgão colegiado de bacia.

Existe uma disponibilidade hídrica remanescente para a bacia mesmo no período intensamente explorado, que poderia sugerir a oportunidade de pequenos armazenamentos no Rio Santa Maria e no Rio Ibicuí da Armada, desde que, obviamente, se configurassem em empreendimentos econômica, social e ambientalmente aceitáveis.

Cabe ressaltar que estratégias de manejo que não abordem de forma holística e interdisciplinar as interrelações de uma bacia hidrográfica, com a participação democrática da população, tem poucas possibilidades de obter sucesso. Mecanismos de retroalimentação positiva de problemas sociais, interligados com a degradação ambiental, tendem a esvaziar as propostas de manejo, por mais corretas que sejam do ponto de vista técnico, quando não são ligadas a um amplo programa de educação ambiental e de estímulo à gestão participativa.

Estudo indicam, entre a necessidade de: se estabelecer uma rede de estações fluviométricas; elaborar um diagnóstico de bacia; estudos sobre a aptidão dos solos, o planejamento de culturas alternativas para o arroz, e; efetuar o levantamento cadastral dos irrigantes.

A formação do Comitê da Bacia Hidrográfica foi a principal recomendação de modo a proporcionar a organização sócio-política da comunidade da bacia. O comitê deveria, entre outras, apoiar a implementação de um sistema de controle da vazão captada para a irrigação considerando a visão do limite de disponibilidade hídrica e energética.

Apenas 28 dias após a sua criação, o Comitê já assumia papel relevante, dentro do novo sistema de organização política e social do Estado, que passava parte do poder para a sociedade civil organizada.

9) Perfil das instituições encarregadas do Gerenciamento Ambiental da bacia hidrográfica do rio Itajaí-Açú; Beate Franke; Simone Cristina Oechsler; Instituto de Pesquisas Ambientais/FURB: Relata levantamentos para a organização do Comitê do Itajaí-Açú

- Descrição

Objetivo identificar as instituições ou organizações relacionadas ao Comitê do Itajaí, bem como de traçar o seu perfil sócio-econômico-ambiental. O levantamento revelou a existência de 272 instituições às quais cabe indicar os 65 representantes previstos no regimento do Comitê. O conhecimento do perfil sócio-econômico-ambiental das organizações é imprescindível para subsidiar a preparação e o envolvimento gradativos da sociedade organizada num processo participativo de gestão. Para definir este perfil, foram aplicados indiretamente questionários específicos para cada grupo de organizações. As organizações foram divididas nos seguintes grupos: órgãos públicos municipais, estaduais e federais, organizações não governamentais, comunidade indígena, câmaras de vereadores, órgãos de representação do setor primário, órgãos de representação empresarial e representantes políticos. Embora a instituição de comitês esteja prevista em lei, a maior parte das organizações relacionadas com esta questão detém pouca ou nenhuma informação acerca da função e da importância do gerenciamento da água. Os resultados da pesquisa indicam que um trabalho educacional e/ou informativo será necessário para motivar as organizações e prepará-las para a tarefa da gestão descentralizada e participativa da água.

- Aspectos relevantes

O aspecto mais sensível do arranjo institucional que está sendo implantado é o último dos três apontados por FOX (1976): o comportamento político e organizacional, com ênfase para o poder dos interesses organizados. Percebe-se que os interesses em torno dos quais a sociedade regional se organiza são ainda bastante dispersos – organizações que são importantes socialmente são fracas nos aspectos econômico e ambiental, organizações que tem importância econômica são inexpressivas do ponto de vista social e ambiental, e assim por diante – o que leva a concluir que a disposição e o interesse dessas organizações em estabelecer e cumprir uma política ambiental a nível de bacia hidrográfica são ainda remotos. Considerando que a gestão de bacias visa, em última análise, a permitir a sustentabilidade da comunidade regional em todos os seus aspectos - ambiental, econômico e social -, é imprescindível que esta comunidade seja capacitada para assumir a tarefa que lhe cabe.

Enfim, a partir das características identificadas das organizações pode-se deduzir que, para tornar o Comitê do Itajaí uma entidade eficiente e efetiva para a gestão da água, é imprescindível desenvolver ações de preparação e envolvimento comunitário, sob o risco de inutilizar todo o esforço até o presente empreendido pelas organizações que vem se empenhando neste trabalho, pois como

diz DOWBOR (1987), *só é possível planejar de maneira eficiente quem conhece profundamente a situação na qual deve intervir.*

10) A construção do sistema paulista de gestão dos recursos hídricos; Gerônimo Albuquerque Rocha; Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo: Embora apresente a concepção geral, enfatiza o papel dos Comitês pois o sistema paulista é fortemente negociado.

- Descrição

A lei paulista de recursos hídricos, aprovada em 1991, tem um forte conteúdo programático expresso em suas diretrizes básicas: a garantia do uso múltiplo das águas, com prioridade para o abastecimento público, segundo um plano; a cobrança pela utilização dos recursos hídricos para a recuperação ambiental das bacias e a organização de foros democráticos de decisão sobre as diretrizes e prioridades de uso e conservação das águas.

O sistema de gestão tem a arquitetura de uma tríade: i) colegiados de gestão a nível central e regional (comitês de bacia), integrados por representantes eleitos dos órgãos e entidades do governo do estado, dos municípios e da sociedade civil, com igual número por segmento; ii) plano estadual de recursos hídricos, elaborado a partir dos planos de bacias e iii) fundo financeiro. O funcionamento do sistema é um processo contínuo e interativo das três instâncias: os comitês de bacia definem as prioridades regionais, que são sistematizadas no plano estadual, transformado em lei; os recursos financeiros são, então, destinados às bacias e administrados por uma agência local, segundo as diretrizes dos respectivos comitês.

Neste trabalho descreve-se a trajetória de construção do sistema de gestão no Estado de São Paulo ao longo de 10 anos, com destaque para o processo de formação dos vinte comitês de bacia – que são o motor do sistema. Descentralização, participação, integração – palavras da lei – são, agora, uma realidade.

- Aspectos relevantes

Em seis anos de atuação sistemática foram organizados 20 comitês de bacia. Construiu-se, assim, uma rede de colegiados de gestão participativa que abrange, aproximadamente, mil agentes diretos — representantes eleitos, membros de câmaras técnicas e de grupos de trabalho, e funcionários dos dois níveis de governo — dedicados ao planejamento e gestão dos recursos hídricos.

Ainda é cedo para se fazer uma avaliação desse processo, mesmo porque boa parte dos comitês têm menos de 2 anos de existência. Por ora, vale a pena registrar alguns aspectos positivos e negativos da nova organização — (sem a régua e o compasso das análises pragmáticas).

Aspectos positivos: há espaços institucionais abertos, descentralizados, onde começa a ocorrer a integração regional dos órgãos e entidades governamentais e não governamentais que, antes, atuavam de forma isolada; há novos personagens em cena – as organizações da sociedade civil – participando do processo de decisões, influenciando na busca de soluções mais adequadas para os problemas locais e fiscalizando os governos; há maior publicização dos assuntos e problemas ligados aos recursos hídricos e, portanto, menor margem de manobra para os setores que sempre se beneficiaram do seu uso descontrolado nestes espaços criados, há maior possibilidade de neutralização das práticas clientelistas que marcam a Administração.

Há uma tensão permanente entre o velho e o novo: órgãos e entidades resistem a ceder, poder, agarram-se aos seus domínios e ocorrem, ainda, escaramuças e disputas surdas por espaço (poder) em torno das secretarias executivas dos comitês.

Deficiências crônicas a superar: informação pública; concentração do conhecimento técnico em poder do Estado; o despreparo das organizações não governamentais. .

Os agentes públicos nas reuniões e discussões, de uma idéia-força sobre os comitês de bacia: o “parlamento da água”. Parece que ainda estamos um tanto distantes disso, mas este sonho só depende agora dos atores em cena.

11) A Experiência Brasileira de Implementação de Comitês de Bacias Hidrográficas; Júlio Thadeu Silva Kettelhut; Luiz Amore; Jörgen Michel Leeuwestein; Secretaria de Recursos Hídricos/MMA: Histórico sobre a experiência federal de Comitês, o que está em andamento e perspectivas.

- Descrição

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.

- Aspectos relevantes

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. 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.

Em março de 1978, foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – Ceeibh. Os comitês criados a partir deste período eram constituídos apenas por entidades públicas e eram órgãos auxiliares do Ceeibh.

A Lei 9.433/97 instituiu a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O comitê de bacia constitui-se em um “parlamento das águas”, sendo uma entidade de caráter descentralizado, participativo e democrático..

Diante da pressão 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 Paraguaí-Pantanal e Piranhas-Açu. Por terem sido criados antes mesmo da aprovação da Lei 9433/97, estes necessitarão de alguns ajustes para se adaptarem à Lei sancionada.

As seguintes dificuldades têm ocorrido na dos comitês de bacia hidrográfica em rios de domínio federal: área de intervenção, bacia como a unidade de planejamento; necessidade de mudança cultural: a necessidade de “quebrar” o sentimento de dependência financeira, técnica e institucional frente aos poderes públicos para evitar uma relação paternalista e passiva da sociedade; compatibilização das atribuições institucionais em rios de domínio federal e estaduais; falta de conhecimento e percepção da importância do processo de implementação; resistência de um ou mais estados envolvidos. a falta de efetiva participação dos membros do comitê. .

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.

4.3 - Trabalho sobre Agências de Bacia

12) Considerações sobre a modelagem institucional e organizacional das Agências de Bacia; Francisco Lobatto ; Bianor Scelza Cavalcanti; Irapoan Cavalcanti de Lyra; Fundação Getúlio Vargas: Proposta inovadora com relação às demais leis mas ainda é proposta que depende de aprovação legislativa.

- Descrição

Desenvolve conceitos sobre a composição, sistemática de funcionamento e processo decisório de Comitês de Bacia Hidrográfica e Agência de Água, tais como previstos pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos propugnado pela Lei Federal No. 9.433/97 e Sistemas Estaduais correlatos.

Os conceitos estão organizados sob a forma de questionamentos, partindo da diferenciação entre a face institucional (aparência) e o conteúdo de negociação social (essência) que deve nuclear a gestão das águas. Na seqüência, afirma-se a natureza dos problemas como norteadora da ação, de modo a evitar que o Sistema Institucional opere burocraticamente. Tais preocupações conduzem a debates sobre formas para a identificação do “interesse público” no gerenciamento das águas, dentre as alternativas de obter consensos no âmbito dos Comitês de Bacia ou explicitar conflitos entre as perspectivas próprias aos usuários (interesses particulares), cotejadas frente a preocupações sociais mais amplas.

Por fim, os conceitos desenvolvidos conduzem a uma estratégia institucional para a instalação de Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos pautada pela criação de tensão dinâmica entre a instância colegiada decisória – Comitês de Bacia Hidrográfica - e sua entidade executiva - Agências de Água -, com desdobramentos sobre a composição e competências de ambas.

- Aspectos relevantes

O espaço institucional conformado a partir dos Comitês de Bacia e Agências de Água passa a ser relevante não em virtude de sua própria existência/aparência, mas como aquele que permite uma articulação orgânica com os usuários, na direção de formas compartilhadas de Gestão, permitindo, como essência, avançar em relação aos limites do Comando-Controle, limites estes particularmente graves em países nos quais é reduzida a capacidade de fiscalização do Estado e precárias as disponibilidades financeiras para o exercício eficaz do Poder de Polícia ambiental. Sob tais condições, instrumentos descentralizados (de mercado) de gestão podem assumir importância ainda maior.

Para maior compatibilidade com o elevado nível de descentralização da estratégia institucional proposta, as Associações de Usuários, no exercício do papel de Agências de Água, deverão constituir-se como entidades civis de direito privado, preferencialmente como Organizações Sociais Autônomas.

Estes institutos poderão aplicar recursos públicos, destacadamente receitas auferidas com a cobrança pelo direito de uso da água, mediante Contratos de Gestão, nos quais o controle de processos é substituído por controle de resultados, traduzidos em termos das metas de qualidade ambiental inscritas nos Planos de Bacia Hidrográfica. Assim, metas não atingidas poderão implicar no rompimento dos Contratos de Gestão e descredenciamento de Associações de Usuários), com retorno, ao Poder Público, das competências que lhes foram delegadas.

Por fim, cabe lembrar que em algumas bacias hidrográficas será pertinente estabelecer limites ao excessivo peso relativo de determinados usuários, caso notável de concessionários de saneamento em bacias urbanas nas quais o segmento industrial tem captações de água e lançamento de efluentes pouco expressivos.

4.4 – Trabalho sobre Associações de Usuários

13) Evolución de los Comitês de Cuenca en la Provincia de Santa Fe - Argentina; Carlos Gustavo Ferreira; Dirección Provincial de Obras Hidráulicas - MOSP y V - Provincia de Sta Fé: Embora mencione Comitês, são entidades de direito público com funções diferentes dos Comitês brasileiros

- Descrição

La Dirección Provincial de Obras Hidráulicas de la Provincia de Santa Fe, es el organismo estatal encargado del saneamiento rural y del control de inundaciones. Las obras que se ejecutan son llevadas a cabo por administración; por contratación a terceros o a través de los Comitês de Cuenca.

Las obras por terceros, se realizan por medio de licitación pública y su financiamiento proviene de recursos provinciales; contribución por mejoras y créditos internacionales.

Se ha estimado que las necesidades de obras en este sector alcanzan un monto de U\$S 170.000.000 (ciento setenta millones de dólares), en un área que abarca casi la mitad de la superficie de la Provincia, que es de 133.000 Km².

Por otro lado, los Comitês de Cuenca -que se rigen por la Ley Provincial N°9830/86- son una herramienta institucional básica para desarrollar una política de prevención de daños por inundaciones. Estos organismos están integrados por los productores agropecuarios; las Comunas y el Estado Provincial, y su finalidad es la de contribuir en la promoción del desarrollo de la región a través de un mejor manejo de los recursos.

Hasta el presente se han constituido 31 (treinta y un) comités de cuenca, de los cuales 28 (veintiocho) están en funcionamiento pleno.

- Aspectos relevantes

Los Comitês de Cuenca son eficientes en la construcción de obras menores, siendo imposible para el Estado concretar las mismas a lo largo de todo el territorio provincial.

La Provincia puede asignar recursos ordenadamente de acuerdo a las necesidades que plantean los Comitês de Cuenca.

Las situaciones de emergencia hídrica permitieron poner a prueba la efectividad de las reformas implementadas demostrándose el buen comportamiento de las obras, ratificándose la confianza de los productores en los Comitês de Cuenca, permitiendo a la provincia actuar con mayor eficacia y organización.

4.5 - Trabalho sobre Aspectos Ambientais

14) Papel do órgão ambiental no Sistema Estadual de Recursos Hídricos: Rio Grande do Sul, Brasil; Maria Salete Cobalchini; Maria Lúcia Coelho Silva; FEPAM: Introduce a discussão da outorga para diluição de efluentes

- Descrição

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), órgão ambiental do Estado ligado ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), vinha atuando na gestão dos recursos hídricos com base na legislação ambiental. Com a aprovação da Lei 10.350, de 30 de dezembro de 1994, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos, esta gestão foi aperfeiçoada com a inclusão de novos atores e instrumentos no processo.

A proposta deste trabalho é descrever o papel do órgão ambiental no Sistema Estadual de Recursos Hídricos e a forma como, no Rio Grande do Sul, está sendo integrada a variável ambiental neste sistema, através de instrumentos de gestão tais como enquadramento dos recursos hídricos em classes de uso, licenciamento ambiental e outorga de qualidade. Apresenta-se também a evolu-

ção do processo de enquadramento no Estado, em função da sua importância no estabelecimento de restrições e potencialidades na gestão dos recursos hídricos.

- Aspectos relevantes

Dentre os instrumentos de gestão ambiental utilizados na gestão de recursos hídricos, destacam-se o licenciamento ambiental, previsto desde a Lei Nº 6938/81, e o enquadramento dos recursos hídricos em classes de uso, segundo a Resolução Nº 20/86 do CONAMA.

A outorga do uso da água, inserida do Estado pela Lei 10.350/94, é mais um instrumento de gestão e controle que será associado ao processo de licenciamento, quando o uso afetar a qualidade da mesma no recurso hídrico. O papel da outorga, somado ao da cobrança, é relevante, pois permitirá ao usuário a garantia da disponibilidade de água.

A exigência de outorga de uso para o lançamento dos efluentes caracteriza-se como um fato novo. Alguns profissionais defendem que para calcular o volume de água a ser outorgado para este uso, determina-se a quantidade necessária para diluir o efluente lançado, considerando as características principais deste efluente, após o cumprimento dos padrões de emissão exigidos pelo órgão ambiental competente. Acrescentando-se assim mais um instrumento de controle para o cumprimento das metas do enquadramento.

Como instrumento de planejamento destaca-se o enquadramento dos recursos hídricos em classes de usos, pois através dele é definido o objetivo de qualidade desejado para atender os usos da água pretendidos, e são estabelecidas restrições e potencialidades para os usos do recurso hídrico.

O processo de enquadramento dos recursos hídricos no Estado, teve como área piloto a região sul do estuário da Laguna dos Patos, em função da fragilidade desta área, da crescente pressão ocupacional sobre a mesma e decorrentes conflitos. A FEPAM coordenou o processo, tendo ouvido a comunidade local através de Seminário e Audiências Públicas.

Com a aprovação da Lei Nº 10.350/94 ficou definido o fórum para discussão com a comunidade, cabendo aos comitês de bacia apresentar a proposta de enquadramento ao órgão ambiental. O papel do comitê passou a ter sua importância reforçada, inserido no processo de planejamento participativo e sendo responsável por congrega e compatibilizar os diferentes usos.