

# **GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS**

Luiz Antonio Timm Grassi

**Junho/2003**

## **Apresentação**

Esta publicação é uma compilação de textos elaborados pelo Engenheiro Luiz Antônio Timm Grassi, durante o processo de construção do Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

De todas as iniciativas e, até mesmo pela falta delas, principalmente por parte do estado, nos parece extremamente meritória a elaboração destes textos de forma simples e esclarecedora, abordando as questões referentes ao gerenciamento de recursos hídricos, esclarecimentos de aspectos legais envolvendo este tema e, as funções e objetivos dos comitês de bacias. Assim, apesar da elaboração já ter ocorrido algum tempo, eles ainda são as ferramentas mais eficazes nas mãos dos comitês, no sentido de tornar este assunto, por vezes hermético, de domínio da sociedade e principalmente dos membros dos comitês de bacias.

Diante destas constatações e, pela dificuldade de se dispor de obras e materiais que auxiliem na construção do Sistema Estadual de Recursos Hídricos é que o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí resolveu seguir o bom exemplo do Comitê Taquari-Antas e, proporcionar uma segunda edição deste material, praticamente dois anos depois. Só este hiato já mostra a lacuna que existe em relação a publicações que sirvam didaticamente ao esclarecimento da sociedade sobre este importante momento que começamos a viver a partir do final do século passado.

Portanto, cabe-nos congratularmos com os colegas do Comitê Taquari-Antas, e pela iniciativa agradecer ao Grassi, por sua simplicidade e clareza sobre o processo que experimentamos, e pela grande contribuição não só através destes textos transcritos, como também, pela oportunidade de uma construtiva e harmoniosa convivência que nos serve de exemplo.

Junho de 2003.

Milton Haack

# 1 O GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM UMA BACIA HIDROGRÁFICA

## 1 – Que problemas pode apresentar um rio?

Genericamente, um corpo d'água, seja ele superficial (rio, arroio) ou subterrâneo (aqüífero ou lençol subterrâneo), pode apresentar dois tipos de problemas:

- **quantitativos** (escassez ou excesso de água)

- **qualitativos** (poluição)

Os dois tipos são associados, porque

- sempre que há poluição há menos água de boa qualidade e

- sempre que diminui a quantidade de água de um rio, a tendência é piorar a qualidade.

## 2 – Como começam a ser percebidos os problemas de um rio?

Os problemas de um corpo d'água (superficial ou subterrâneo) são percebidos **sempre em função dos usos de mesmo**. Em outras palavras, enquanto um corpo d'água é utilizado sem efeitos negativos, ele não é problema ou não **tem** problemas.

Os problemas surgem quando o corpo d'água começa a não ter condições para enfrentar:

- **a intensificação de um ou mais usos** (exemplos: uma cidade cresce e necessita mais água do que o rio pode fornecer; as descargas de dejetos crescem e o rio começa a não ter mais condições de assimilá-los);

- **o surgimento de novos usos** (por exemplo, um rio que era usado para lazer – banhos, pesca recreativa – e abastecimento público, começa a ser usado para irrigação em larga escala, e local de despejos de resíduos industriais ou da navegação);

- **as intervenções que o aumento dos usos ou os novos usos provocam** ( por exemplo, a construção de barragem para geração de energia ou para irrigação, a retirada intensiva de água, o desmatamento das margens para implantar indústrias ou moradias).

### **3 – Os problemas de um rio são restritos às suas águas?**

Não. Em primeiro lugar, porque **um corpo d'água ( superficial ou subterrâneo) nunca está isolado na natureza:**

- como a água é um fluido ( elemento móvel, capaz de mudar de estado físico e de conter ou diluir outras substâncias ou corpos), cada corpo d'água é a forma provisória que é assumida por uma parte da água existente na Terra, ou seja, um rio, um lençol subterrâneo ou uma nuvem são partes do **ciclo hidrológico** em constante mutação;

- no caso particular de um rio ( corpo d'água superficial), tudo o que aconteceu com as águas que o formam interfere nas suas características, estejam essas águas

- na atmosfera ( chuva);

- no solo ( nascentes, torrentes, afluentes);

- na subsolo (águas subterrâneas). Por esse motivo, a unidade geográfica das águas na natureza é a **bacia hidrográfica** ( espaço limitado pelas partes mais altas do terreno, o **divisor de águas**, dentro do qual toda a água escorre em direção a um mesmo corpo d'água);

- a água, assim como o ar, é essencial para a vida, e um corpo d'água ( assim como a atmosfera) é o habitat de muitas formas de vida; esse **relação ecológica** faz com que a água não possa ser vista apenas como uma substância química e um corpo d'água somente como um componente físico da natureza.

Em segundo lugar, porque as atividades humanas que geram os problemas de um rio podem se desenvolver em espaços distantes do seu leito. Exemplificando:

- . o barqueiro, o banhista, a casa na beira do rio e até mesmo o agricultor e a pequena indústria nas margens podem não estar gerando problemas, enquanto

- . o consumo de energia e de produtos agrícolas ou industriais, longe do rio, podem ser as verdadeiras causas desses problemas, na medida em que:

- a geração de energia elétrica modifica o regime ( e, indiretamente, a qualidade) de um rio,

- a produção agrícola e a produção industrial consomem água e provocam poluição.

Grande parte das atividades desenvolvidas em qualquer cidade de uma bacia hidrográfica afeta, de alguma forma, as condições das águas da mesma. Por isso, os problemas de um rio são relacionados a fatores econômicos, sóciopolíticos e culturais. Portanto, tais problemas estão associados a **fatores coletivos**, desencadeados por agentes sociais ( parte da sociedade) em função de **interesses econômicos** (produção, consumo, mercado), manifestados e exercidos dentro de **padrões e valores culturais** e regulados ( ou não) por **decisões políticas e normais legais**.

Como observação final, é preciso ter presente que os problemas de um rio são gerados por uma rede bastante complexa de agentes e causas que não podem ser minimizadas ou simplificadas.

#### 4 – Como enfrentar os problemas de um rio?

Os problemas são gerados **coletivamente**, portanto, devem ser enfrentados **coletivamente**.

Os problemas são gerados por **partes da sociedade** com **interesses definidos**, muitas vezes **conflitantes** uns com os outros. Portanto são problemas que devem ser equacionados sob a condução de um ente que represente todas as partes interessadas ou afetadas, que represente a **sociedade como um todo**, ou seja, o **estado** ( no sentido de **Poder Público**). Em outras palavras, os problemas de um rio ( ou melhor, dos recursos de uma bacia hidrográfica) devem ser tratados como questões de **interesse público** ( e não de interesse privado, de partes da sociedade). E as ações para resolver esses problemas devem, necessariamente, ter um **caráter público**, impositivo e eficaz, em nome do interesse maior do conjunto dos cidadãos

# 1. SUBSÍDIOS PARA A ORGANIZAÇÃO DOS COMITÊS

*Eng. Luiz Antônio Timm Grassi*

## **1 – Qual é a missão de um comitê de bacia?**

Um comitê é criado para participar do gerenciamento dos recursos hídricos na bacia respectiva hidrográfica.

## **2 – Que tipo de gerenciamento é esse?**

Trata-se de gerenciar (administrar):

- a conservação da qualidade e da quantidade da água em uma bacia hidrográfica e
- a melhor utilização dos recursos hídricos (água e corpos de água) na bacia.

## **3 – Por que os comitês são organizados por bacias?**

Porque a bacia hidrográfica é a unidade espacial de distribuição da água na natureza.

## **4 – Por que o gerenciamento das águas precisa de organismos coletivos como os comitês?**

Porque as águas são usadas por muitos agentes com interesses diferentes e é necessário que todos participem do processo, com negociações e decisões coletivas.

## **5 – Qual o fundamento legal dos comitês de bacias?**

Pela Constituição Federal, no Brasil, todas as águas são públicas.

No Rio Grande do Sul, o artigo 171 da Constituição Estadual determina a instituição de um Sistema Estadual de Recursos Hídricos. A Lei 10.350/94, que regulamentou esse artigo, define os Comitês de Bacias como partes indispensáveis do Sistema.

## **6 – Quais as outras partes do Sistema Estadual de Recursos Hídricos?**

São o Conselho de Recursos Hídricos, o Departamento de Recursos Hídricos, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental e as Agências de Região Hidrográfica.

## **7 – Os Comitês são Organizações Não- Governamentais – ONGs?**

Não. Os Comitês são organismos oficiais com atribuições legais dentro da administração de um bem público (a água). Entretanto, a Lei 10.350/94 determina que, na constituição dos comitês, sejam chamadas entidades ou organismos representativos de setores da população da bacia, incluídas aí as organizações não- governamentais.

## **8 – Como deve ser a composição de um comitê?**

A Lei 10.350/94 determina que cada comitê será constituído por representantes dos usuários da água (40% dos componentes), da população da bacia (40%) e de órgãos públicos (20%).

## **9 – Quem são usuários de água?**

São indivíduos, grupos, entidades ou coletividades que utilizam a água e os corpos de água para retiradas, lançamento de resíduos ou meio de suporte de atividades de produção ou consumo. Por exemplo, os industriais, as entidades de abastecimento público, os irrigantes, etc.

## **10 – Como se forma um comitê de bacia?**

A população e os usuários da água de uma bacia devem ter interesse em formar um comitê e trabalhar para isso. O Poder Público, através de seus técnicos, deve esclarecer a importância e as funções de um comitê. Após esse trabalho preparatório, com as propostas de composição formuladas pelos usuários e pelas comunidades da bacia, o comitê poderá ser criado através de decreto do governador.

**11 – Pode ser formado comitê para qualquer tipo ou tamanho de bacia hidrográfica?**

Para que haja comitê do tipo previsto pela Lei 10.350/94, é preciso que uma bacia tenha um certo porte ou dimensão, tanto em termos geográficos, quanto socioeconômicos.

**12 – Por que uma pequena bacia, como a de um arroio, por exemplo, não pode ter seu próprio comitê?**

Porque um comitê de bacia, nos termos da Lei 10.350/94, tem atribuições específicas que se referem ao planejamento a médio e longo prazos e que deve ser feito em unidades espaciais maiores, envolvendo problemas mais amplos e recursos de maior porte.

**13 – Se uma comunidade tem problemas concretos com um arroio ou um pequeno rio, como atuar, se não pode ser formado um comitê oficial?**

A comunidade que quer atuar sobre um componente menor de uma bacia pode e deve organizar-se nesse sentido, tanto para medidas localizadas concretas quanto para levar ao comitê de bacia os problemas e os pleitos referentes àquela parcela.

**14 – Como conciliar o manejo de microbacias com o gerenciamento de bacias maiores?**

O manejo de microbacia é um conjunto de ações e intervenções concretas em um segmento de uma bacia maior, o qual pode ser um componente importante do plano da bacia.

**15 – O comitê de bacia tem funções executivas?**

Não. O comitê é um colegiado que tem funções deliberativas e funciona como um “parlamento das águas” de uma bacia.

#### **16 – Sobre que delibera o comitê de bacia?**

A Lei 10.350/94 determina que esse comitê deve deliberar sobre o planejamento da respectiva bacia, decidindo sobre os objetivos de qualidade das águas a serem atingidos, os programas de intervenções na bacia e os esquemas de financiamento respectivos, inclusive sobre a cobrança pelos usos da água na bacia. Cabe ao comitê, ainda, manifestar-se sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e sobre o relatório anual acerca da situação dos recursos hídricos no estado.

#### **17 – Quem elabora as propostas para o Plano de Bacia, a serem discutidas e aprovadas pelo comitê?**

Pela Lei 10.350/94, essa tarefa cabe à Agência de Região Hidrográfica ou, enquanto essa não existir, a outros órgãos técnicos do Sistema, como o Departamento de Recursos Hídricos e a FEPAM.

#### **18 – O que são as Agências de Região Hidrográfica?**

São órgãos técnicos da administração estadual previstos pela Lei 10.350/94, encarregados de assessorar os comitês de bacias e arrecadar a cobrança da água por eles determinadas, gerindo os fundos financeiros correspondentes à cobrança em cada bacia.

#### **19 – A cada comitê deve corresponder uma Agência de Região Hidrográfica?**

Não. Pela Lei 10.350/94, o estado é dividido em três grandes regiões, correspondentes às principais bacias ou suas partes estaduais: as Regiões Hidrográficas da Bacia do Rio Uruguai, da Bacia do Guaíba e das Bacias Litorâneas. Para cada Região Hidrográfica deverá ser criada uma Agência

que assessorará os comitês que forem criados no seu território.

## **20 – Quais as relações entre os comitês e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental?**

A FEPAM, que é o órgão ambiental do estado, é parte do Sistema previsto pela Lei 10.350/94. Deve participar de todos os comitês de bacia, com representação nos mesmos. Além disso, cabe a cada comitê propor à FEPAM o enquadramento dos corpos de água da bacia em classes de uso e conservação, definidas pela Resolução 20 do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

## **21 – Quais as relações entre os comitês e o Departamento de Recursos Hídricos do estado?**

O DRH, que é o órgão de integração do Sistema previsto pela Lei 10.350/94, deve participar de todos os comitês, com representação nos mesmos. Além disso, cada comitê deverá encaminhar sua proposta de Plano de Bacia ao DRH, para que este realize a compatibilização de todas com os planos e as diretrizes setoriais do estado. Posteriormente, o DRH deverá encaminhar a proposta de Plano Estadual de Recursos Hídricos aos comitês, para manifestação, antes de o mesmo ser apreciado pelo Conselho de Recursos Hídricos.

## **22 – Quais as relações entre os comitês e o Conselho de Recursos Hídricos?**

O Conselho – CRH – é a instância deliberativa superior do Sistema. Cabe a ele decisões globais sobre os recursos hídricos no estado, como o Plano Estadual, as relações com os órgãos federais e a atuação como instância superior de decisão sobre conflitos de usos da água no estado. Na composição do CRH, os comitês de bacia têm três representantes, um para cada região hidrográfica. Na fase de implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, a Secretaria Executiva do CRH tem servido como apoio para a

regulamentação de alguns dispositivos da Lei 10.350/94 e para a formação de novos comitês.

## 2 O GERENCIAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS E A BACIA HIDROGRÁFICA

### 1 – Que problemas pode apresentar um rio?

Genericamente, um corpo d'água, seja ele superficial (rio, arroio) ou subterrâneo (aqüífero ou lençol subterrâneo), pode apresentar dois tipos de problemas:

– **quantitativos** (escassez ou excesso de água)

– **qualitativos** (poluição)

Os dois tipos são associados, porque

– sempre que há poluição há menos água de boa qualidade e

– sempre que diminui a quantidade de água de um rio, a tendência é piorar a qualidade.

### 2 – Como começam a ser percebidos os problemas de um rio?

Os problemas de um corpo d'água (superficial ou subterrâneo) são percebidos **sempre em função dos usos do mesmo**. Em outras palavras, enquanto um corpo d'água é utilizado sem efeitos negativos, ele não é problema ou não **tem** problemas.

Os problemas surgem quando o corpo d'água começa a não ter condições para enfrentar:

– **a intensificação de um ou mais usos** (exemplos: uma cidade cresce e necessita mais água do que o rio pode fornecer; as descargas de dejetos crescem e o rio começa a não ter mais condições de assimilá-los);

– **o surgimento de novos usos** (por exemplo, um rio que era usado apenas para lazer – banhos, pesca recreativa – e abastecimento público, começa a ser usado para irrigação em larga escala, e local de despejos de resíduos industriais ou da navegação);

– **as intervenções que o aumento dos usos ou os novos usos provocam** (por exemplo, a construção de barragem para geração de energia ou para irrigação, a

retirada intensiva de água, o desmatamento das margens para implantar indústrias ou moradias).

### 3 – Os problemas de um rio são restritos às suas águas?

Não. Em primeiro lugar, porque **um corpo d'água (superficial ou subterrâneo) nunca está isolado na natureza:**

– como a água é um fluido (elemento móvel, capaz de mudar de estado físico e de conter ou diluir outras substâncias ou corpos), cada corpo d'água é a forma provisória que é assumida por uma parte da água existente na Terra, ou seja, um rio, um lençol subterrâneo ou uma nuvem são partes do **ciclo hidrológico** em constante mutação;

– no caso particular de um rio (corpo d'água superficial), tudo o que aconteceu com as águas que o formam interfere nas suas características, estejam essas águas

– na atmosfera (chuva);

– no solo (nascentes, torrentes, afluentes);

– no subsolo (águas subterrâneas). Por esse motivo, a unidade geográfica das águas na natureza é a **bacia hidrográfica** (espaço limitado pelas partes mais altas do terreno, o **divisor de águas**, dentro do qual toda a água escorre em direção a um mesmo corpo d'água);

– a água, assim como o ar, é essencial para a vida, e um corpo d'água (assim como a atmosfera) é o habitat de muitas formas de vida; essa **relação ecológica** faz com que a água não possa ser vista apenas como uma substância química e um corpo d'água somente como um componente físico da natureza.

Em segundo lugar, porque as atividades humanas que geram os problemas de um rio podem se desenvolver em espaços distantes de seu leito. Exemplificando:

- o barqueiro, o banhista, a casa na beira do rio e até mesmo o agricultor e a pequena indústria nas margens podem não estar gerando problemas, enquanto

- o consumo de energia e de produtos agrícolas ou industriais, longe do rio, podem ser as verdadeiras causas desses problemas, na medida em que:

- a geração de energia elétrica modifica o regime (e, indiretamente, a qualidade) de um rio,

- a produção agrícola e a produção industrial consomem água e provocam poluição.

Grande parte das atividades desenvolvidas em qualquer cidade de uma bacia hidrográfica afeta, de alguma forma, as condições das águas da mesma. Por isso, os problemas de um rio são relacionados a fatores econômicos, sociopolíticos e culturais. Portanto, tais problemas estão associados a **fatores coletivos**, desencadeados por **agentes sociais** (parte da sociedade) em função de **interesses econômicos** (produção, consumo, mercado), manifestados e exercidos dentro de **padrões e valores culturais** e regulados (ou não) por **decisões políticas e normas legais**.

Como observação final, é preciso ter presente que os problemas de um rio são gerados por uma rede bastante complexa de agentes e causas que não podem ser minimizadas ou simplificadas.

#### 4 – Como enfrentar os problemas de um rio?

Os problemas são gerados **coletivamente**, portanto, devem ser enfrentados **coletivamente**.

Os problemas são gerados por **partes da sociedade** com **interesses definidos**, muitas vezes **conflitantes** uns com os outros. Portanto são problemas que devem ser equacionados sob a condução de um ente que represente todas as partes interessadas ou afetadas, que represente a **sociedade como um todo**, ou seja, o **estado** (no sentido de **Poder Público**). Em outras palavras, os problemas de um rio (ou melhor, dos recursos hídricos de uma bacia hidrográfica) devem ser tratados como questões de **interesse público** (e não de interesse privado, de partes da sociedade). E as ações para

resolver esses problemas devem, necessariamente, ter um **caráter público**, impositivo e eficaz, em nome do interesse maior do conjunto dos cidadãos (atuais e futuros).

## **5 – Como conseguir eficácia no enfrentamento dos problemas de um rio?**

Como os problemas de um rio (ou dos recursos hídricos ou dos recursos naturais em geral, de uma bacia hidrográfica) são gerados pelos usos e pelas atividades humanas, as causas dos mesmos são as próprias necessidades (já existentes ou novas) da sociedade ou de partes da mesma. Não adianta, portanto:

- atacar apenas os efeitos (“limpar” o rio ou as margens, apenas dragá-lo);

- pretender simplesmente impedir alguns ou todos os usos (voltar ao passado sem cidades, indústrias ou agricultura);

- defender o cumprimento automático de todas as leis (existentes ou novas), pela ação coercitiva do estado (como se o Poder Público fosse onipotente ou mágico, independente da sociedade e como se o cumprimento das leis não implicasse dificuldades técnicas, financeiras, etc.);

- mobilizar a opinião pública ou grupos da comunidade sem criar ou acionar os recursos e os instrumentos que intervenham nas causas dos problemas (querer “salvar” o rio por um “ato de vontade”);

- desencadear o processo inicial de recuperação (despoluição, recuperação do leito, etc.) como se, uma vez atingidos seus objetivos, nada mais precisasse ser feito nem houvesse novos riscos (ilusão do “rio despoluído”).

A experiência mundial, particularmente a da França (reconhecida nos demais países), indica que os problemas de um rio só podem ser enfrentados eficazmente:

- **sob a autoridade do estado**, mas **integrando, nas tomadas de decisões e nas ações os setores, usuários e as comunidades** da bacia hidrográfica;

– considerando esses problemas sob a ótica de um **gerenciamento dos recursos hídricos** permanente, que abranja o **diagnóstico da situação** (o que a natureza oferece, o que os usuários e a comunidade precisam, os efeitos desses usos), a **tomada de decisão sobre metas** (objetivos de qualidade e de quantidade, prioridades de usos), **recursos** (humanos, técnicos e financeiros – quais, quantos, em quanto tempo, como devem ser obtidos, quem entra com o quê e com quanto) bem como criação e acionamento de instrumentos **legais e institucionais** para executar ações **contínuas e permanentes**.

Em resumo, o gerenciamento dos recursos hídricos pressupõe a existência de um **sistema institucional** (Sistema Estadual de Recursos Hídricos) que atue com base em um **planejamento participativo periodicamente renovado** (Planos de Bacia, Plano Estadual de Recursos Hídricos), que tenha **força de lei**.

## **6 – Quais os instrumentos mais importantes no gerenciamento dos recursos hídricos?**

Os dois instrumentos mais importantes são a outorga e a cobrança.

– **A outorga do uso da água** – o estado (Poder Público) exerce seu direito como proprietário das águas (Constituição Federal, Artigos 20. III e 26. I), autorizando o uso das mesmas para certas finalidades, sob determinadas condições (de quantidade e de qualidade). No sistema de gestão compartilhada, a orientação geral para a outorga e seus critérios devem ser fixadas no processo de planejamento participado. Os usos e suas condições devem ser discutidos por representantes dos órgãos públicos, dos setores de usuários e das comunidades da bacia, no Comitê de Bacia, tendo como referência o diagnóstico da realidade, resultando daí indicações fortes ou até impositivas para os órgãos que devem formalizar a outorga e fiscalizar os usos e seus efeitos.

– **A cobrança pelo uso dos recursos hídricos** – os problemas de escassez, poluição, deterioração ambiental, etc., provocados pelos usos dos recursos hídricos, apresentam sempre uma dimensão econômica. Não podendo ser usados indiscriminada e indefinidamente por todos e em qualquer circunstância, os recursos hídricos enquadram-se, queira-se ou não, na categoria de **bens econômicos** (não são bens livres, ilimitados, à disposição de todos). Cabe à sociedade decidir como seu valor econômico vai ser definido, quantificado, atribuído e distribuído entre os usuários. Por diversos motivos, dos quais um dos mais importantes é o fato de os recursos hídricos serem **bens públicos**, os mecanismos de mercado não são apropriados para estabelecer os preços correspondentes a cada uso da água ou do rio. A forma proposta para definir os valores a serem cobrados, inspirada no modelo francês (e análogo ao que se faz em um condomínio para decidir a quota condominial) é a seguinte:

a) No processo de planejamento da bacia, feito o diagnóstico, com auxílio de organismos técnicos (por exemplo, uma Agência de Bacia), discutem-se, no Comitê de Bacia, os objetivos de qualidade e quantidade, por trechos de cursos d'água, a serem atingidos em determinado prazo, em função de usos propostos. Esboçam-se alternativas que combinam diferentes objetivos e usos, entre os mais desejados e/ou necessários. A cada alternativa corresponde um conjunto de ações, intervenções ou obras, com o respectivo custo. Evidentemente, quanto mais ambiciosos os resultados, em aproveitamento dos recursos hídricos com melhoria ambiental, tanto maiores serão os custos da alternativa.

b) O Comitê decide a alternativa, ficando definido quanto cada setor usuário deve pagar (pela retirada da água, pelos lançamentos de despejos e até por outros usos, como navegação, geração de energia, etc.).

c) A efetivação da cobrança deve ser feita por um **organismo técnico público** (Agência de Bacia) e o montante

arrecadado constituirá um fundo que permita o investimento direto em obras ou ações públicas prioritárias, ou o financiamento de outras obras ou ações públicas ou privadas importantes para a bacia, tudo de acordo com o Plano de Bacia.

d) As quotas ou tarifas definidas pelo Comitê de Bacia deverão ter reconhecimento e força legal, sendo obrigatório seu pagamento pelos setores usuários.

Deve-se notar que dificilmente os setores usuários poderão arcar com todos os custos de uma alternativa, mesmo que seja aquela de resultados mínimos indispensáveis em dadas circunstâncias de deterioração ambiental ou de conflito de usos. Pode ser necessário recorrer a outras fontes de dinheiro (a fundo perdido ou financiado). Como em um condomínio, uma reforma total do edifício pode exigir empréstimo externo a ser pago pelos condôminos a longo prazo ou então um ritmo mais lento nas obras.

É importante frisar que os valores das quotas (tarifas) devem ser tais que desencorajem o desperdício e a irresponsabilidade e que incentivem as iniciativas próprias para a redução da poluição e do consumo de água no próprio processo produtivo.

## **7 – O que é necessário para que o gerenciamento de uma bacia hidrográfica alcance resultados efetivos?**

É indispensável que

– haja **compreensão** nítida da proposta, um mínimo de **consenso** e **participação ativa de todas as partes**, cada qual de acordo com seu papel;

– **o sistema seja legalizado** (aprovado em Lei) e **implantado** (criadas todas as **instituições** necessárias, com os **recursos** e as atribuições legais correspondentes).

# **OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E A GESTÃO DAS ÁGUAS\***

## **1 – O que são e para que servem os Comitês de Bacias Hidrográficas?**

Os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica são organismos colegiados instituídos pelo Poder Público, com base na Lei 10.350/94, como parte do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, com atribuições específicas no gerenciamento dos usos e da conservação da água e dos corpos hídricos, tendo como base de planejamento e gestão a bacia hidrográfica.

## **2 – Como eles foram formulados?**

Os comitês (e o Sistema) têm como referência e modelo experiências estrangeiras, particularmente a da França. No Brasil, a partir do marco constitucional (todas as águas são públicas, de domínio federal ou estadual), houve iniciativas da União e de alguns estados, a partir da década de 70. Os primeiros comitês de bacias de rios estaduais surgiram no Rio Grande do Sul, em 1988 (Comitê da Bacia do Sinos) e 1989 (Comitê Gravataí) e da experiência desses dois, foi formulada a Lei que instituiu o Sistema Estadual e os comitês em todo o estado.

## **3 – Por que foram criados?**

Na origem da criação dos primeiros comitês gaúchos está a preocupação das comunidades e de grandes usuários da água com a crescente escassez provocada por problemas de ordem qualitativa (poluição) e/ou de ordem quantitativa (retiradas cada vez maiores). A gestão dos recursos hídricos, como uma política pública envolvendo todos os usuários e a população, foi um passo necessário para superar o enfoque de atacar apenas os efeitos localizados da poluição e da

---

\* Ver Quadro 1.

demanda crescente. A bacia hidrográfica é a unidade ideal para a aplicação regionalizada dessa política, pois é a unidade natural dos recursos hídricos. O enfoque de planejamento e o uso de instrumentos de gestão, como a outorga do direito de uso da água e a cobrança pelo mesmo uso garantem, nos países em que são aplicados, resultados efetivos na recuperação e na conservação dos recursos hídricos e no melhor compartilhamento dos mesmos.

#### **4 – Quais são seus objetivos?**

Os comitês são conhecidos como os Parlamentos da Água, nas respectivas bacias. Isso significa que sua função é, basicamente, deliberativa, com poderes para decidir sobre questões bem definidas na Lei 10.350/94. Além disso, atuam como fóruns de debate sobre questões afins aos usos dos recursos hídricos, sempre entendidos como bens ambientais (portanto intrinsecamente vinculados aos demais componentes ambientais), como bens sociais (dada a importância da água e dos cursos de água em todas as manifestações de vida coletiva) e como bens econômicos (em função de sua escassez cada vez maior e pelo valor que a água tem no processo produtivo). O objetivo dos comitês de bacia é estabelecer metas (sejam qualitativas, sejam quantitativas) socialmente consensadas (tanto por usuários quanto pela população da bacia), a serem atingidas pela execução dos chamados Planos de Bacia, nestes incluídos prazos, custos e fontes de recurso. A cobrança pelo uso da água é a mais importante dessas fontes de recursos, com critérios e valores a serem aprovados pelo respectivo Comitê.

#### **5 – Qual é a lei que os criou e o que diz (generica-mente)?**

Os Comitês foram criados (ao lado de outras instâncias do Sistema Estadual de Recursos Hídricos) pela Lei 10.350, de 30 de dezembro de 1994, a qual regulamentou o Artigo 171 da Constituição do Rio Grande do Sul. Essa lei, conhecida como a Lei das Águas:

- estabelece os objetivos, princípios e as diretrizes da política estadual de recursos hídricos;
- cria o Sistema, definindo objetivos e instituições;
- trata dos instrumentos de planejamento (Plano Estadual e Planos de Bacia) e dos instrumentos de gestão (outorga e cobrança pelo uso da água).

Ao lado dos Comitês, a Lei 10.350/94 instituiu o Conselho de Recursos Hídricos, o Departamento de Recursos Hídricos (funcionando na Secretaria Estadual de Meio Ambiente), as Agências de Região Hidrográfica (ainda não criadas) e ainda considera como parte do Sistema a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM).

## **6 – De que forma os profissionais estão participando?**

A implantação da outorga, como instrumento gerencial, está em processo de preparação pelo Departamento de Recursos Hídricos, com participação da FEPAM. Certamente hidrólogos e hidrogeólogos terão parte importante no processo, nos aspectos relativos às demandas quantitativas. Da mesma forma, profissionais das áreas ligadas à biologia, química e ao saneamento ambiental serão indispensáveis em aspectos das questões de qualidade.

## **7 – Quem participa dos comitês (e em que percentagem)?**

Os Comitês são integrados por representantes de instituições (e não participantes individuais). A Lei 10.350/94 determina que todo Comitê tenha 40% de seus integrantes representando os diferentes usos da água na bacia, 40% representando a sociedade da bacia e 20% representando o Poder Público Estadual e Federal (os dois níveis que detêm o domínio das águas no Brasil). O número total de integrantes é definido, por Comitê, no processo de sua formação, variando atualmente entre 35 e 50 entidades representadas.\*

---

\* Ver Quadro 1.

## **8 – Como se participa?**

No processo de formação de cada Comitê (com duração de dois ou três anos), a comunidade regional discute e decide qual composição básica refletirá melhor as características de usos e de organização social da região (bacia hidrográfica). Ao criar legalmente o Comitê, o governo do estado promove processo público entre as entidades interessadas, e eleição daquelas que vão assumir as vagas por um período de dois anos. A eleição é feita por categorias (por exemplo: as entidades interessadas e inscritas na categoria de usuários industriais da água elegem titulares e suplentes correspondentes ao número de assentos que, naquele comitê, é reservado para a categoria).

Os comitês têm reuniões ordinárias periódicas (mensais ou bimensais, conforme o comitê) e grupos de trabalho ou comissões que desenvolvem atividades específicas (sempre dentro da orientação de que o comitê não é um órgão executivo nem fiscalizador, mas deliberativo, opinativo e articulador). Cada comitê elege, bianualmente, um presidente e um vice-presidente (dentre os representantes dos usuários ou da população) e o presidente indica um secretário executivo. A diretoria eleita é auxiliada por uma Comissão Permanente de Assessoramento (CPA).

Qualquer entidade interessada em participar de um Comitê de Bacia deve acompanhar as atividades do mesmo e inscrever-se na oportunidade de uma eleição. Independentemente disso, todas as atividades de um Comitê são abertas e, muitas vezes, há reuniões e grupos de trabalho onde a participação é possível.

## **9 – O que é a outorga da água?**

A outorga do direito ao uso da água é a emissão, por parte do Poder Público, de documento permitindo o uso da água ou de corpos de água por usuários privados ou públicos, estabelecidas as condições desse uso, seja do ponto de vista

do outorgante ou do outorgado. Em outras palavras, trata-se de regularizar a apropriação de um bem público que se torna escasso, de forma a garantir tanto a repartição do mesmo entre diversos usos e usuários quanto a permanência futura desses usos e a conservação ambiental. Para que a outorga possa ser feita adequadamente e dentro de seus objetivos, é necessário o conhecimento das condições hidrológicas (disponibilidade) e das necessidades de cada usuário, de maneira que cada outorga individual esteja referenciada a um contexto maior e subordinada a critérios de prioridades, limitações, etc.

#### **10– Qual o papel dos comitês na questão da outorga da água?**

O papel essencial dos comitês, na outorga, se dá na formulação e aprovação do Plano de Bacia, quando são estabelecidos os critérios específicos para a outorga em cada bacia. Esses critérios (hierarquização de usos, por exemplo) são condições prévias a serem obedecidas pelos órgãos outorgantes (DRH e FEPAM) para o atendimento rotineiro dos pedidos de outorga. Uma vez estabelecidos, os comitês não precisam tomar conhecimento de cada pedido particular. Os comitês detêm, entretanto, legalmente, a atribuição de "compatibilizar os interesses dos diferentes usuários da água, dirimindo, em primeira instância, os eventuais conflitos". Isso indica que eventuais controvérsias na aplicação da outorga poderão ser trazidas ao comitê para sua deliberação.

#### **11– Como será feita a cobrança pelo uso da água e quando será implantada?**

A cobrança, que não será um imposto nem uma taxa, mas tem características de um preço público aplicado a retiradas de água e a lançamentos de despejos, tem duas

finalidades: servir de incentivo ao melhor uso da água (instrumento de racionamento e de racionalização do uso) e ser canalizada para a formação de um fundo "condominial" para aplicação em empreendimentos e ações que visem à recuperação da qualidade, a melhoria da oferta quantitativa e formas mais racionais de uso. Tanto os valores da cobrança quanto os critérios de aplicação dos recursos arrecadados deverão ser definidos no Plano de Bacia, pelo respectivo comitê. A Lei proíbe a cobrança "sem que sua aplicação esteja assegurada e destinada no Plano de Bacia Hidrográfica". De outra parte, também assegura a Lei que "os responsáveis pelos lançamentos não ficam desobrigados do cumprimento das normas e padrões ambientais".

Outro pré-requisito para o início da cobrança em uma bacia é a implantação da outorga.

## **12– Como foi feita a divisão dos comitês no estado?**

A Lei 10.350/94, a partir da realidade hidrográfica do estado, dividiu o RS em três regiões hidrográficas ("grandes bacias"): Guaíba, Uruguai e Bacias Litorâneas. Ao mesmo tempo, previu uma posterior subdivisão em "Bacias Hidrográficas" (cada uma com um comitê a ser criado por decreto específico). A partir de um estudo realizado por um grupo interinstitucional no âmbito da antiga Comissão Consultiva do Conselho de Recursos Hídricos, em 1995/96, foi feita uma proposta de divisão do estado em 21 bacias. No processo de formação dos comitês, essa proposta foi sendo discutida pelas comunidades e alterada, em alguns casos. Sendo um comitê de bacia um organismo de gerenciamento, a realidade geográfica (hidrográfica) e a realidade social devem estar compatibilizadas. Hoje, o estado está dividido em 24 bacias, das quais dezesseis já contam com comitês constituídos e em várias outras há Comissões Provisórias preparando futuros comitês.\*

---

\* Ver Quadro 1.

### **13– Como está a organização dos comitês no RS e no restante do país?**

O RS está com praticamente todos seus comitês instalados ou em fase de instalação. Outros estados, como São Paulo e Ceará também contam com muitos comitês. A situação varia de estado para estado, mesmo porque as legislações estaduais têm diferenças bem significativas. Os comitês de todo o país já realizaram dois encontros nacionais e preparam o terceiro, sob a égide do Fórum Nacional dos Comitês de Bacia (atualmente coordenado pelo ComitêSinos). No RS, temos o Fórum Gaúcho dos Comitês, coordenado pelo Comitê Lago Guaíba. Os fóruns constituem instâncias não oficiais de troca de experiências e de fortalecimento dos sistemas estaduais e nacional de recursos hídricos.

### **14 – Como está a relação dos comitês com a ANA (ao que parece o governo federal está querendo enfraquecer os comitês)?**

Agência Nacional de Águas – ANA – é organismo federal com ingerência direta sobre as águas de rios federais (aqueles que delimitam fronteiras com outros países ou limites entre estados e aqueles que transpõem limites fronteiriços ou interestaduais). Sua ação está definida pelas Leis 9.433/87, que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e 9.984/00, que a criou. Tem atribuições referentes à *outorga e à cobrança em águas federais e não em águas estaduais*. Outras atribuições referem-se à aplicação da política de recursos hídricos no território nacional (portanto devendo levar em conta as relações de continuidade entre as águas federais e estaduais).

Alguns pronunciamentos à imprensa causaram a impressão de que autoridades da ANA podem não estar interpretando corretamente o papel da mesma e a maneira de implantar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e seus instrumentos. Entretanto, não se pode dizer que a ANA

pretenda enfraquecer os comitês, na medida em que, ao menos oficialmente, está sendo estimulada a criação de comitês de bacias de rios federais. Quanto aos comitês de bacias estaduais, cada estado tem autonomia para sua formação. Estes não dependem da ANA. Seria interessante, e os comitês procuram contribuir para isso, tanto no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (órgão superior da política das águas, no Brasil), quanto em articulações no plano federal, que a ANA assumisse a posição de fortalecer um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos democrático, descentralizado e participativo, como o são os sistemas que estão sendo implantados em alguns estados, como no Rio Grande do Sul.

## **15 – Que enfoques estão sendo trabalhados?**

Pode-se dizer que os comitês têm dois tipos de atuação.

O primeiro é o cumprimento obrigatório de suas atribuições legais (centralizado em todas as ações visando à elaboração e à execução do Plano de Bacia, com ênfase para a correta aplicação dos instrumentos de gestão – a outorga e a cobrança). No cumprimento dessa tarefa, o comitê deve contar, necessariamente, com a participação das demais instâncias do Sistema (CRH, DRH, ARH, FEPAM). Ou seja, para que o comitê funcione plenamente, nessa linha, é preciso que o Sistema de Recursos Hídricos esteja plenamente implantado e em funcionamento.

O segundo tipo de atuação poderia ser chamado de complementar ou acessório. Trata-se do interesse do comitê por todas as questões que interessem ao gerenciamento dos recursos hídricos da bacia e da sua presença em todas as atividades relacionadas com o mesmo. Nesse sentido, os atuais comitês têm trabalhado com questões relacionadas à educação ambiental, a usos setoriais, a conflitos de usos, ao

licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, a planos de desenvolvimento regional, etc.

Quadro 1 – (exemplo de composição de comitê de bacia)

<b>COMPOSIÇÃO DO COMITÊ DA BACIA DO RIO TRAMANDAÍ</b>	
<b>GRUPO USUÁRIOS</b>	
Categoria Abastecimento Público	5
Categoria Agropecuária	3
Categoria Diluição de Despejo e Drenagem	2
Categoria Turismo e Lazer	2
Categoria Mineração	1
Categoria Pesca	1
Subtotal	<b>14</b>
<b>GRUPO POPULAÇÃO</b>	
Categoria Legislativos Municipais	4
Categoria Organizações Ambientalistas	2
Categoria Organizações Comunitárias e Clubes de Serviço	4
Categoria Instituições de Ensino e Pesquisa	2
Categoria Associações Técnico - Científicas	2
Subtotal	<b>14</b>
<b>GRUPO ÓRGÃOS PÚBLICOS</b>	
Órgãos Públicos Estaduais	6
Órgãos Públicos Federais	1
Subtotal	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>35</b>