

# A Gestão Integrada dos Recursos Hídricos e atuação dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: avanços e desafios <sup>1</sup>

Claud Goellner<sup>2</sup>

## 1 Contextualização

Articulada como fonte estratégica de desenvolvimento, a questão da gestão dos recursos hídricos assume papel de fundamental importância para políticas públicas de diversos países. A escassez frente às demandas crescentes devido à urbanização, processo de degradação dos recursos hídricos, proliferação de usos incompatíveis esbarram com a quebra do paradigma de desenvolvimento. O comprometimento, de acordo com a preocupação ambiental, passa muitas vezes por estruturas muito diversificadas e mesmo com adversidades estruturais complexas. Torna-se evidente, a este ponto, o papel que o bem público, e cada vez mais escasso, demanda de acordo com o *stress hídrico*, atingindo certas regiões. Atualmente, são poucas as áreas do globo terrestre que nunca experimentaram situações de limite quantitativo e/ou qualitativo das águas.

O crescente consumo de água e as possibilidades de escassez demandam estratégias e políticas de longo prazo, a fim de conduzir a gestão dos recursos hídricos de forma harmônica, econômica e ambientalmente sustentável. Balarine (2000) considera importante um tratamento da água como bem econômico, envolvendo as comunidades locais para a formação dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas.

No tocante aos recursos hídricos, a nossa Magna Carta de 1988, tornou-os um bem de uso comum do povo, das presentes e futuras gerações, e visando os usos múltiplos. De acordo com isto, a Lei 9.433/97 implantou o conceito de gestão integrada, descentralizada e participativa. E neste sentido, ela é inovadora, pois o poder Público detentor da dominialidade da água não tem a maioria dos votos nos Comitês de Bacia Hidrográfica (artigo 39, parágrafo primeiro, Lei 9.433/97). O modelo de propriedade pública obedece a três características quanto ao sistema de gestão de recursos hídricos:

- descentralização da gestão e compartilhamento com a sociedade, através da criação de um aparato institucional ( o Sistema de Recursos hídricos);
- planejamento estratégico na bacia hidrográfica, através do estabelecimento de metas negociadas com vias ao uso sustentável dos recursos hídricos;
- utilização de instrumentos normativos e econômicos a fim de atingir as metas estabelecidas no planejamento estratégico.

A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela União através da aprovação da Lei 9.433/97 criando o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SNGRH). É fundamentada por seis premissas que seguem:

- I) domínio público da água, através de dispositivo constitucional;

---

<sup>1</sup> Palestra ministrada no III Simposul 2008 – 6 /8 outubro 2008- Universidade de Santa Cruz Sul

<sup>2</sup> Presidente dos Comitês de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Passo Fundo (CBHPF) e Alto Jacuí (COAJU) e membro das Câmaras Técnicas das Regiões Hidrográficas do Uruguai e do Guaíba no Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

- II) valor econômico devido a constatação da sua escassez;
- III) prioridade do consumo humano e animal em caso de escassez;
- IV) uso múltiplo;
- V) unidade territorial determinada por bacia hidrográfica para implementação da Política Nacional e atuação do SNGRH;
- VI) descentralização e participação do Poder Público, usuários e comunidades na gestão dos recursos hídricos.

Formado por um Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos comporta ainda a Agência Nacional das Águas – ANA, os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (DF), Comitês de Bacia Hidrográfica e órgãos dos poderes públicos nos três âmbitos (municipal, estadual e federal) .

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é representado por integrantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República atuando na gestão e no uso de recursos hídricos. Outros representantes também compõem o Conselho, como os representantes dos Conselhos Estaduais, usuários e representantes de organizações civis de recursos hídricos. Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mantém estrutura análoga ao Conselho Nacional, possuindo autonomia para composição dos Conselhos, geralmente compostos por entidades públicas, usuários d'água e representantes da sociedade.

Entre as disposições de ação dos Conselhos de Recursos Hídricos está planejar o uso, controle e proteção de recursos hídricos. Administrativamente, arbitrar em conflitos existentes no SNGRH, avaliar alterações na legislação e políticas vinculadas aos recursos hídricos, complementando-as quando pertinente. Atuar na instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica e regimentar critérios gerais de atuação. A execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos deve ser acompanhada pelos conselhos. Cabe ainda aos conselhos a criação de dispositivos gerais de outorga de uso de recursos hídricos e cobrança de seu uso.

A criação da Agência Nacional de Águas (ANA) data de 17/07/2000, pela Lei 9.984. Considerada uma autarquia sob regime especial, possui autonomia financeira e administrativa. Ligada ao Ministério do Meio Ambiente, tendo por finalidade implementar a Política Nacional dos Recursos Hídricos.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados, no âmbito da Bacia, compostos por integrantes da União, Estados, DF e municípios vinculados ao território abastecido pela bacia destas águas, usuários dos recursos hídricos e representantes da população da bacia hidrográfica. Entre as atribuições dos comitês está a promoção do debate de questões vinculadas aos recursos hídricos, aprovação do Plano de Recursos Hídricos para a Bacia, acompanhamento da execução do plano e estabelecimento dos valores a serem cobrados pelo uso da água. A aprovação do plano de aplicação dos recursos arrecadados também faz parte das atribuições dos comitês.

Os instrumentos da Lei Federal nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, são: I - os Planos de Recursos Hídricos; II - o Enquadramento dos corpos de água em classes de usos preponderantes; III - a Outorga dos direitos de uso; IV - a Cobrança pelo uso; V - a Compensação a Municípios e VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

## **2 O Processo do Planejamento do Uso dos Recursos Hídricos e o Papel dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: avanços e desafios**

A Gestão de Recursos Hídricos é organizada por meio de um processo de Planejamento de Recursos Hídricos e se desenvolve em três esferas, onde os CBH tem participação ativa:

1. social e política, que estabelece e processa as demandas da sociedade, e de seus representantes políticos;
2. técnica, onde são realizadas as análises técnicas que subsidiam o plano;
3. deliberativa, onde são tomadas as decisões: os estudos técnicos devem ser aprovados e o plano deve ser selecionado entre as alternativas propostas.

No meio técnico o planejamento (Plano de Bacia Hidrográfica) é desenvolvido com a dinâmica de um “carrossel” que gira, de forma permanente, já que planejar não é um processo finalístico ou estanque, mas uma forma contínua de tomada de decisões e de adaptações a um futuro incerto. O processo é iniciado por um diagnóstico dos Sistemas Físico, Sócio-Econômico, Recursos Hídricos, Ambiental e um Inventário de Recursos Hídricos. Esse último forma a base das disponibilidades hídricas sobre a qual é sustentado o plano.

Tendo os diagnósticos e conseqüentes prognósticos por referência, são estabelecidos os cenários setoriais alternativos em que as demandas setoriais são consideradas a partir de políticas e planos formalmente preparados e, na falta deles, de simples intenções explicitadas em diversos tipos de documentos. Um dos cenários “setoriais” é ditado pela política ambiental, embora muitos não considerem as políticas públicas sobre o meio ambiente inseridas em um setor, já que elas devem perpassar todos os setores. As políticas e planos analisados definem um quadro de demandas quali-quantitativas a serem supridas pela água disponível, que estabelecerão metas de uso, controle e proteção das águas, de natureza qualitativa e quantitativa.

No aspecto qualitativo, essas metas podem ser materializadas pelas classes de uso preponderante das águas, que são estabelecidas no Brasil pela legislação ambiental, mais especificamente, a Resolução nº 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Esse “enquadramento qualitativo dos corpos de água” estabelece objetivos estratégicos a serem alcançados de forma que os usos que são previstos possam ser atendidos.

Dois tipos de intervenções podem ser aplicados: medidas estruturais e não-estruturais, também chamadas por instrumentos de gestão. As primeiras são obras físicas que alteram o regime hídrico no espaço e no tempo, adaptando o regime natural às demandas. As segundas oferecem os diversos instrumentos de gestão que podem ser usados, com os mesmos objetivos das medidas estruturais: a compatibilização das demandas às disponibilidades.

Os CBH têm também participação ativa na elaboração das diretrizes para a bacia hidrográfica de dois outros instrumentos de gestão, que são a outorga e a cobrança que alocam as disponibilidades de água através de cotas ou de preços, respectivamente. Estas disponibilidades podem ser quantitativas ou qualitativas, sendo que esta última representa a utilização da capacidade de assimilação dos corpos de água a resíduos lançados direta ou indiretamente pelas atividades antrópicas. Origina-se então a outorga de uso da água e a outorga de lançamento de resíduos nos corpos hídricos. A cobrança pode estabelecer de forma indireta a mesma compatibilização entre disponibilidades e demandas promovida pelas outorgas, na

medida em que o preço cobrado pelo uso da água seja suficientemente indutor, a ponto de que o usuário seja estimulado a tomar medidas para utilizar forma mais eficiente os recursos hídricos. Além disto, gera recursos financeiros que poderão ser utilizados para os investimentos na bacia.

As intervenções mencionadas devem ser articuladas para viabilizar o alcance das metas de uso, controle e proteção das águas que traduzam os interesses setoriais e de proteção ambiental. Várias combinações efetivas no alcance destas metas podem ser geradas e busca-se, que as combinações sejam eficientes sob o ponto de vista econômico, social e ambiental. O panorama apresentado do processo de planejamento também indica a existência de múltiplos interesses setoriais e múltiplos objetivos a serem perseguidos nos planos econômico, financeiro, ambiental, social e de risco. Soluções que atendam da melhor forma um dos objetivos poderão não atender adequadamente aos demais, gerando conflitos de interesse, e é dentro dos CBH e sob a sua coordenação, que o processo de planejamento incorpora à esfera técnica, as esferas social e política, bem como a deliberativa.

Na esfera social e política, são negociados os termos para um pacto na bacia e um comprometimento de todos na adoção e no respeito às diretrizes estratégicas e a implantação do programa de ações previsto no Plano de Bacia Hidrográfica. A esfera deliberativa é incorporada dentro dos CBH's, no processo de discussão de todas as nuances que envolvem o planejamento e a adoção dos instrumentos de gestão, bem como nas deliberações que são emanadas nas reuniões plenárias organizadas de forma sistemática e contínua, de modo a incorporar gradativamente todos os atores sociais envolvidos nos processos de planejamento e tomada de decisões. Ou seja, o planejamento tradicional que segue a linha do “eu planejo” é substituído pelo processo onde “eu, tu, nós planejamos” e decidimos em nome de um bem comum que é a água e considerando o seu valor ambiental, social, econômico e estratégico, bem como os princípios, diretrizes e regramento jurídico introduzido pela nova concepção de gestão.

Como então, envolver nas discussões e deliberações dos Comitês de Bacia Hidrográfica a sociedade e os diferentes atores sociais? Este tem sido o grande desafio e o maior problema a ser enfrentado por estes colegiados, pois não basta que estes atores tenham o direito formal de expressar livremente suas opiniões e interesses, de participar das decisões, se, por exemplo, os Comitês e o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos não disponibilizar as informações (Capítulo 40 da Agenda 21) adequadas para estimular e permitir a participação, ou se, mesmo participando, suas contribuições não são levadas em conta e seus interesses, ainda que em parte, não são contemplados. A cidadania não se exerce no vácuo e para que ela tenha os frutos esperados temos que criar mecanismos que estimulem os diferentes segmentos da sociedade civil a participarem nos trabalhos dos Comitês de Bacia Hidrográfica, independente de sua área de atuação e dos interesses conflitantes.

Outro aspecto importante é a participação ativa dos Municípios, pois é no plano local que as coisas acontecem e que os reflexos das decisões se fazem sentir. Cabe aos municípios dentro da competência administrativa comum que lhes é reservada, junto à União e aos Estados (Constituição Federal, artigo 23, inciso VI), a condição de exercício de tutela das águas, ainda que sejam de domínio da União ou dos Estados, podendo utilizar instrumentos como a Lei Orgânica, o Código de Posturas, os Planos Diretores e a Agenda 21 Municipal, para estabelecer medidas de proteção, restritivas e de controle. Mais importante, porém, é participar no planejamento da bacia hidrográfica articulando-o com as suas políticas públicas

de desenvolvimento econômico, onde a água deve ser o elemento de referência na definição das diferentes estratégias e na proteção ambiental.

Outro desafio, não menos importante, é fazer com que os diferentes atores sociais se tornem participantes de fato, e não meros expectadores. Quando se fala de um Plano de Bacia, não se trata apenas de apresentar à população um plano técnico-científico elaborado no espaço fechado do corpo técnico, objetivando validá-lo, mas de garantir a verdadeira participação da população da bacia hidrográfica na sua consolidação e materialização na forma de um pacto. Isto envolve a pressuposição de que os atores envolvidos na tomada de decisão sentir-se-ão comprometidos e procurarão vê-la cumprida, ou seja, como agentes da implantação. Na gestão integrada dos recursos hídricos a população envolvida deve ser a gestora e deve poder reconhecer como propriamente suas as decisões tomadas que resultaram no Plano de Bacia ou no Enquadramento de um rio, ou pelo menos deve estar convicta de que elas são as resultadas de um consenso possível, que envolveu uma negociação sociotécnica de convergência entre os diferentes interesses e conflitos.

Finalmente, o fato de que as novas idéias sobre a gestão integrada dos recursos hídricos não tenham ainda transformado substantivamente os diferentes atores sociais, em que pese todo o arcabouço jurídico-institucional criado, não significa, no entanto, que elas estejam sendo ineficazes, pois o efeito real do que estamos fazendo agora somente será medido ao longo das próximas décadas e não nos próximos anos. A nova lei introduziu modelos de conduta que antes não existiam e modificou as relações entre os diferentes atores sociais entre si e entre estes e o Estado, de modo que o chamado efeito dominó que passa pelo engajamento individual e depois para o coletivo depende de um período de tomada de consciência e de adaptação.

### 3 Referências Bibliográficas

- BALARINE, Oscar Fernando Osório (org.). Projeto Rio Santa Maria: A Cobrança como Instrumento de Gestão das Águas. Ed. EDIPUCRS, Porto Alegre, 2001.
- BRASIL. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 20/86, de 18 de junho de 1986. Brasília, DF, 1986.
- BRASIL. Lei nº 10.350/94, de 30 de dezembro de 1994. Política Estadual de Recursos Hídricos. Porto Alegre, RS, 1994.
- BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Política Nacional e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília, DF, 1997.
- BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Agência Nacional de Águas (ANA). Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Recursos Hídricos: conjunto de normas legais. 2. ed. Brasília: SRH, 2002.
- BÊRNI, Duílio de Ávila (org.). Técnicas de Pesquisa em Economia – Transformando Curiosidade em Conhecimento. Saraiva; São Paulo, 2002.
- CÁNEPA, Eugênio Miguel. Fundamentos Econômico-Ambientais da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos *in*: Projeto Rio Santa Maria: A Cobrança como Instrumento de Gestão das Águas. Ed. EDIPUCRS, Porto Alegre, 2001.
- CANALI, Gilberto, Valente. Descentralização e subsidiariedade na gestão de recursos hídricos – uma avaliação da sua recente evolução em face da Lei 9.433/97. In: FREITAS, Vladimir P. (Coord.) Direito Ambiental em Evolução 3. Curitiba: Juruá, 2002.

CARRERA-FERNANDEZ, José; GARRIDO, Raymundo-José. Economia dos Recursos Hídricos. Ed. EDUFBA, Salvador, 2002.

LANNA, Antonio Eduardo. Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos: análise de alguns arranjos institucionais. REVISTA CIENCIA & AMBIENTE/UFSM n° 21. UFSM, Santa Maria, 2000.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. A política nacional de recursos hídricos no cenário da integração das políticas públicas. In: MUÑOZ, H.R. Interfaces da gestão de recursos hídricos: Desafios da Lei das Águas de 1997. Brasília: SRH, 2000.

TUNDISI, José Galizia. Limnologia e Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos: avanços conceituais e metodológicos. REVISTA CIENCIA & AMBIENTE/UFSM n° 21. UFSM, Santa Maria, 2000