

ASPECTOS LEGAIS DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Profa. Msc. Noemia Bohn

Introdução

Durante décadas a água tem sido desperdiçada, mal administrada e utilizada em excesso. A diminuição das reservas de água do subsolo, a queda dos níveis dos lençóis freáticos e as demandas previstas, que excedem de longe os suprimentos disponíveis, são sinais nítidos de estresse hídrico. Mas talvez o mais preocupante dos sinais de perturbação apareça quando se examina a saúde dos meios ambientes aquáticos. A barragem, o desvio e a poluição de cursos de água com pouca consideração para com os serviços ambientais que eles proporcionam e para com as espécies que eles sustentam, têm provocado destruições nas terras inundáveis, nos deltas, nos lagos e nos habitats ribeirinhos de todo o mundo.

Na verdade, o conflito surge em virtude da importância fundamental da água sob dois aspectos:

1. O de matéria-prima que serve aos objetivos econômicos de maior produtividade agrícola, expansão industrial e crescimento urbano;
2. O de suporte de vida, de importância-chave para todas as espécies e comunidades naturais.

Mais água destinada a necessidades humanas significa menos água para sustentação de ecossistemas - e em muitas áreas a natureza perde terreno rapidamente. A proteção qualitativa e quantitativa da água é um dos problemas mais sérios que a comunidade nacional, bem como a comunidade internacional, enfrentará nos próximos anos.

Segundo o Secretário Nacional de Recursos Hídricos, Paulo Afonso Romano², o problema hídrico no Brasil é questão de cidadania. A cultura da abundância, que orienta muito o dia-a-dia do brasileiro, causou efeitos devastadores que ainda não foram percebidos. No caso da água, chegamos a um ponto dramático, em relação à qualidade e à disponibilidade. Nova abordagem do problema ultrapassa as ações de um só governo. Há responsabilidade geral de se tratar os recursos da água dentro do conceito de desenvolvimento sustentável.

Sabe-se que o desenvolvimento sustentável, conforme preconizou a Comissão Brundtland³, procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro. No mínimo, o desenvolvimento sustentável defende que não se deve por em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na terra, a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.

Dentro desta ótica, é necessário que se altere a cultura do uso das águas no Brasil, voltada basicamente para a indústria elétrica e para uma visão dos cursos d'água como meros carreadores de resíduos. De modo que DRUMMOND⁴ não deixa de ter razão: Não

¹BROWN, Lester R. Qualidade de vida,1993: salve o planeta. Trad. Newton R. Eichenberg e Maria de Lurdes Eichenberg. São Paulo: Globo. 1993. 336p.

²Falta uma política nacional de águas. **Ciência Hoje**. São Paulo: SBPC. vol.19, n.110, p.53, jun.1995.

³NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed FGV, 1988. P.44.

⁴ANDRADE, C. D. de. O Brasil e sua liquidez. **Ciência Hoje**. São Paulo: SBPC. vol.19, n.110, p.01 jun.1995.

temos a necessária consciência das águas. Pouco se sabe das águas subterrâneas. E quando se sabe, pouco se aproveita, como no seco Nordeste. Dos rios, abstraímos o leito e as áreas de várzea que têm com eles relação vital. Colecionamos rios mortos, moribundos e necrosados. As belas praias fluviais de nossa infância são águas passadas. Por onde passa um riacho, um córrego, um arroio, um simples fio d'água, passa também, para nós, uma lixeira, um monturo, uma vala comum para jogar nossos dejetos, restos, excessos, vícios, misérias, velhas presunções, antigos orgulhos, tudo aquilo de que queremos nos ver livres.

A gestão dos recursos hídricos no Brasil

Tradicionalmente, os recursos hídricos brasileiros vem sendo geridos por seus usuários. Segundo o Deputado Federal Aroldo Cedraz⁵, não desenvolveu-se no País uma cultura de gestão integrada das águas. Na verdade o que se tem, é uma gestão separada de cada setor usuário: irrigação, abastecimento domiciliar, abastecimento industrial, saneamento, geração de energia elétrica e outros. Há uma multiplicidade de agentes, com objetivos e responsabilidades conflitantes. Cada um visualiza uma única função e um único uso para a água, de acordo com seus interesses e necessidades. Acresce-se a isso, o fato de nas últimas décadas o Brasil ter passado por profundas transformações econômicas, sociais e ambientais, que resultaram em grande pressão sobre os recursos hídricos, tanto pelo aumento da demanda, quanto por novas modalidades de uso. O resultado, por sua vez, é uma série de intervenções descoordenadas nos corpos de água, gerando muitas vezes significativos danos ao meio ambiente, além de, alocar mal e desperdiçar os recursos disponíveis.

O problema é que o direito quase absoluto sobre a propriedade privada e a negação de responsabilidades sociais, dificultam a restrição do direito de uso do solo e dos recursos ambientais em geral. Prevalece a convicção de que alguns recursos naturais, como a água, devem ser usados gratuitamente, e em sendo assim, entidades estatais ou privadas decidem pelo aproveitamento da água em seus empreendimentos (FRANK⁶, 1995)

Assim, o Estado, ao assumir a missão de empresário, abandonou a indeclinável missão de assegurar o planejamento regional e integrado, capaz de compatibilizar interesses empresariais conflitantes e de garantir que a comunidade local, seus serviços básicos, seus recursos naturais e seu meio ambiente fossem a figura central do desenvolvimento (YASSUDA⁷, 1989), resultando daí, que a atuação do poder público em relação aos recursos hídricos no Brasil, acabou por privilegiar o setor elétrico.

Compartilhando este ponto de vista, Firmino (FIRMINO⁸,1989) afirma que o gerenciamento de recursos hídricos no Brasil, ao invés de ser marcado pela integração de seus vários usos, é marcado pela mediação de conflitos e um desbalanceamento que favorece o setor mais forte, ou seja, o de energia elétrica. É verdade que existe um Código de Águas, que, se fosse seguido, sem dúvida resolveria o problema, mas tal código na maioria das vezes não é obedecido. Foram criadas estruturas tipo comitês executivos para se analisar integralmente o problema dos recursos hídricos nos seus mais diversos usos:

⁵ COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS. Parecer nº 1 de 24 de maio de 1996. Relator: Aroldo Cedraz. Projeto de lei nº 2.249-C, de 1991. Brasília, Centros Gráfico do Senado Federal.

⁶ FRANK, B. **Uma abordagem para o gerenciamento ambiental da bacia hidrográfica do rio Itajaí, com ênfase no problema das enchentes**. Florianópolis, 1995. Tese (Doutorado em Engenharia) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

⁷ YASSUDA, E. R. O gerenciamento de bacias hidrográficas. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, v.9, n.16, p.25-32, jun.1989.

⁸ FIRMINO, A.C. O desenvolvimento da navegação interior das vias navegáveis. In: **Seminário de Preservação do Rio Parnaíba** (3.:1989:Teresina). Anais....p.26-42.

navegação, energia elétrica, piscicultura, irrigação, saneamento, lazer, mas não tem funcionado. Essa é a realidade.

Por outro lado, de acordo com TUNDISI⁹, limnólogo e atual presidente do CNPQ, existe um razoável contingente de técnicos e pesquisadores trabalhando em água, mas muito aquém das necessidades nacionais. Deve-se formar recursos humanos para planejamento e gerenciamento com visão mais integrada do uso múltiplo das águas.

Alguns usos da água praticamente não alteram a sua quantidade. Por isso são chamados não consuntivos, por exemplo, a geração de energia elétrica, a navegação e a recreação. Outros, ao contrário, consomem parte ou toda a água demandada. São os usos consuntivos. Entre eles destacam-se a irrigação e o abastecimento urbano e industrial. Assim, segundo Granziera (GRANZIERA¹⁰, 1993), tendo em vista a demanda crescente de água para os múltiplos usos a que se destina, é imperativo que a sociedade se preocupe em usá-la eficientemente.

Essa abordagem do uso múltiplo das águas, de acordo com PIRES e SANTOS¹¹, visa solucionar conflitos entre usuários e dimensionar a qualidade e a quantidade de recursos que cabem a cada um, bem como suas responsabilidades sobre tais recursos. O enfoque principal dessa estratégia, entretanto, continua sendo a água, sem atentar para o uso de outros recursos ambientais que também influenciam quantitativa e qualitativamente o ciclo hidrológico.

Sendo assim, o planejamento e o gerenciamento de bacias hidrográficas deve incorporar todos os recursos ambientais da área de drenagem e não apenas o hídrico. Além disso, a abordagem adotada deve integrar os aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos, com ênfase no primeiro, pois a capacidade ambiental de dar suporte ao desenvolvimento possui sempre um limite, a partir do qual todos os outros aspectos serão inevitavelmente afetados.

Esta concepção de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos está em sintonia com o que vem sendo discutido em fóruns internacionais sobre problemas atinentes à água. Destes fóruns, em que se tem debatido temas relacionados a usos, política, gestão de recursos hídricos e poluição, surgiram idéias que se cristalizaram em princípios. Muito embora tais princípios não possuam força coercitiva, pois seus efeitos restringem-se ao campo das recomendações, é certo que lentamente são inseridos nas legislações nacionais, quando então passam a se constituir em direito cogente.

Dentre estes fóruns internacionais relativos aos recursos hídricos cabe ressaltar: a Carta Européia da Água, proclamada pelo Conselho da Europa em Estrasburgo, França, em maio de 1968; a Conferência das Nações Unidas, reunida em Estocolmo, Suécia, em 1972; a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar del Plata, Uruguai, em 1977; o Seminário sobre o Enfoque Ecológico da Gestão da Água, realizado em Oslo, Noruega, em maio de 1991; a Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente, realizada em Dublin, Irlanda, em janeiro de 1992 e a Agenda 21, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em junho de 1992.

Como fruto destes debates, tem-se, segundo Granziera (GRANZIERA¹², 1993), os seguintes princípios:

⁹ Falta uma política nacional de águas. **Ciência Hoje**. São Paulo: SBPC. V.19, n.110, p.54, jun. 1995.

¹⁰ GRANZIERA, M.L.M. Direito das águas e meio ambiente. São Paulo: Ícone, 1993, p.22.

¹¹ PIRES, J. S. R. e SANTOS, J.E. dos S. Bacias hidrográficas: integração entre meio ambiente e desenvolvimento. **Ciência Hoje**. São Paulo: SBPC. V.19, n 110, p.41-42, jun. 1995.

¹² GRANZIERA, M. L. M. Op. Cit. ,p.21-36.

- A água é um recurso limitado. É necessária sua preservação e o controle de seu uso;
- A tendência ao equilíbrio entre os diversos usos da água;
- O entendimento da água a partir do binômio quantidade/qualidade, considerando-se as águas superficiais e subterrâneas;
- O enfoque da parceria. A descentralização;
- A bacia hidrográfica como unidade de gestão;
- Necessidade de planos de gestão de recursos hídricos, estabelecidos pelo Estado;
- A água é um bem de valor econômico, passível de cobrança pelo seu uso;
- A manutenção de uma cobertura vegetal é essencial à conservação dos recursos hídricos;
- A água não tem fronteiras. É um bem comum que impõe uma cooperação internacional.

Estes princípios constituem-se na verdade, num marco jurídico necessário para que se estabeleçam planos de gestão e normas de proteção e recuperação ambiental, se efetive o planejamento e se aproveite os recursos hídricos tendo em vista o binômio desenvolvimento social e econômico.

Política Nacional de Recursos Hídricos

Ante o quadro apresentado acima sobre a situação da gestão dos recursos hídricos no Brasil, fazia-se mister portanto, o aperfeiçoamento do marco legal atinente à matéria, a fim de refletir as transformações por que passou a sociedade nacional.

Durante a década de 80, foram tomadas diversas iniciativas no sentido da formulação de uma política nacional de recursos hídricos e de um modelo mais adequado de gestão da água. Dentre elas, cabe ressaltar o Seminário Internacional sobre a Gestão de Recursos Hídricos, em março de 1983; a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados que, de setembro de 1983 a outubro de 1984, examinou “a utilização dos recursos hídricos no Brasil”; os Encontros Nacionais de Órgãos Gestores de Recursos Hídricos, no triênio 1984/1986; e a Carta de Foz do Iguaçu, da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, em 1989. Porém, o impulso decisivo foi dado com o advento da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 21, inciso XIX, determina que: *Compete à União... instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.*

Estes fatores levaram o Poder Executivo Federal a criar um Grupo de Trabalho para estudar o gerenciamento e a administração dos recursos hídricos, em nível nacional, no que se refere ao uso, conservação e controle da água, e propor medidas visando ao estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos e à instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Com base nos resultados desse Grupo de Trabalho, o Poder Executivo estava habilitado a produzir um projeto de lei sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que espelhasse o consenso possível entre os segmentos interessados e a sociedade brasileira¹³.

Assim, surgiu o Projeto de Lei nº 2.249, de 1991, que foi encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 640, de 14.11.91, e iniciou sua tramitação legislativa pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

Nesta Comissão o Projeto teve dois relatores, primeiramente o Deputado Federal Fábio Feldmann e posteriormente o Deputado Federal Aroldo Cedraz. Segundo CAUBET¹⁴,

¹³ COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS. Op. cit. p.62

¹⁴ CAUBET, C.G. **Parecer sobre a Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Florianópolis, 1997, p.3

a partir do esboço original do Projeto de Lei nº 2.249, altamente concentrador do poder de decisão, nas mãos dos Poderes Executivos Federal e Estaduais, excludente da participação dos possíveis interessados e pouco sensível às necessidades modernas de gestão integrada dos recursos hídricos, os Relatores esforçaram-se no sentido de abrir a discussão do Projeto aos principais interessados: responsáveis e autoridades políticas, associações representativas do setor hídrico (como a ABRH - Associação Brasileira de Recursos Hídricos; a ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; a ABAS - Associação Brasileira de Águas Subterrâneas) mas, também, às entidades representativas da sociedade civil, inclusive as Organizações Não-Governamentais - ONG's.

Tal Projeto foi substancialmente modificado ao longo do processo legislativo, com substitutivos diversos, ganhando sua forma final após longos 5 (cinco) anos, pelas mãos do segundo relator, o Deputado Federal Aroldo Cedraz, que em 24/05/96 entregou à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias a sua sugestão de substitutivo. Este, foi alterado posteriormente, em virtude das emendas apresentadas no prazo de 28/05/96 à 04/06/96.

Finalmente em 17/07/96 a Comissão aprovou unanimemente o Projeto de lei nº 2.249-A/91, nos termos do parecer reformulado do relator. O substitutivo do Deputado Federal Aroldo Cedraz ao Projeto de Lei do Poder Executivo, foi então posteriormente aprovado na sessão da Câmara do dia 22/10/96, na sessão do Senado do dia 12/12/96 e sancionado pelo Presidente da República em 08/01/97.

Assim, através da Lei nº 9.433 de 08/01/1997, foi finalmente instituída no Brasil, a Política Nacional de Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Em sintonia com os princípios de gerenciamento extraídos dos fóruns internacionais, mencionados anteriormente, a Política Nacional de Recursos Hídricos recém instituída, baseia-se nos seguintes fundamentos (art. 1º): a água é um bem de domínio público (inc.I); é um recurso natural limitado e dotado de valor econômico (inc.II); o uso prioritário é para o consumo humano e a dessedentação de animais (inc.III); a sua gestão deve proporcionar o uso múltiplo (inc.IV); a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (inc.V); e a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (inc.VI).

Quanto aos objetivos, a Política Nacional de Recursos Hídricos visa (art. 2º): assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos (inc.I); a sua utilização racional e integrada (inc.II); a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (inc.III).

Relativamente aos objetivos, percebe-se, especialmente nos dois primeiros, forte inspiração ambiental, pois voltados para o moderno conceito do “desenvolvimento sustentável”, conforme o preconizado pela Comissão Brundtland.

Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (3º e 4º): a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade (inc.I); a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País (inc.II); a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental (inc.III); a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional (inc.IV); a articulação da gestão de

recursos hídricos com a do uso do solo (inc.V); a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras (inc.VI).

Da simples leitura destas diretrizes, denota-se a incorporação ao texto da Lei, da noção técnica atual, de que a gestão dos recursos hídricos não pode ocorrer dissociada dos demais recursos ambientais da bacia de drenagem, bem como, dos aspectos sociais, econômicos e políticos.

São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (art.5º): os Planos de Recursos Hídricos (inc.I); o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água (inc.II); a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos (inc.III); a cobrança pelo uso de recursos hídricos (inc.IV); a compensação a municípios (inc.V); o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (inc.VI).

No que tange aos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, talvez o que virá a causar maiores polêmicas, é a cobrança pelo uso da água. Em síntese, esta cobrança tem por objetivo reconhecer o valor econômico da água, dar a seu usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a racionalização do seu uso e gerar recursos financeiros para o financiamento dos estudos e das intervenções necessárias à garantia de sua disponibilidade. Com certeza, sem esta cobrança, inviabilizada está a implementação de qualquer política séria voltada para o gerenciamento dos recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foi criado com os objetivos de (art.32): coordenar a gestão integrada das águas (inc.I); arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos (inc.II); implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (inc.III); planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos (inc.IV); e promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos (inc.V).

Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (art.33): o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (inc.I); os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (inc.II); os Comitês de Bacia Hidrográfica (inc.III); os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos (inc.IV); e as Agências de Água (inc.V).

O sistema proposto inspira-se no sistema francês de gestão de águas. A unidade territorial de ação é a bacia hidrográfica e, em cada uma, é formado um Comitê de Bacia Hidrográfica. Este sistema está estruturado em três níveis: nacional, estadual e local. Sob este aspecto, a proposta brasileira difere do modelo estrangeiro por contemplar três níveis de atuação ao invés de dois. No nível nacional, é criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. No estadual, é criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e, no local, os Comitês de Bacias Hidrográficas. Neste nível, o da bacia hidrográfica, são criados organismos executivos, as Agências de Água, para realizarem o planejamento dos recursos hídricos da bacia e efetuarem a cobrança por seu uso.

Segundo o Deputado Federal Aroldo Cedraz¹⁵, os Comitês de Bacia Hidrográfica podem ser constituídos na totalidade de uma bacia hidrográfica, na sub-bacia hidrográfica de um tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário, ou em um grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. As Agências de Água por sua vez, têm a mesma área de atuação do respectivo Comitê de Bacia, mas o Conselho Nacional ou os Conselhos Estaduais podem autorizar uma única Agência para um grupo de Comitês cujas jurisdições sejam contínuas. Para que elas possam ser criadas, é necessário

¹⁵ COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS. Op. cit. p.70

que sua viabilidade financeira seja assegurada pela cobrança do uso de recursos hídricos em sua jurisdição e que exista o respectivo Comitê, ou Comitês de Bacia.

Sabe-se que de início esta cobrança pelo uso dos recursos hídricos sofrerá uma série de restrições e críticas por parte da comunidade. Mas com certeza, conforme se depreende da experiência internacional, notadamente da França, este é o meio mais eficaz para criar uma consciência de utilização mais racional do recurso água, bem como, para viabilizar financeiramente o gerenciamento dos recursos hídricos de toda a bacia. De modo, que, quanto mais cedo se enfrentar esta questão da cobrança, também, mais cedo, ter-se-á respostas concretas da atuação do Comitê.

Política Estadual de Recursos Hídricos

Em virtude da demora na tramitação legislativa do Projeto de Lei sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, as unidades federativas, em atenção à recomendação do Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério das Minas e Energia, em 1986, passaram a criar seus sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos. Assim, em Santa Catarina, através das Leis nº 9.022 de 06.05.93 e nº 9.748 de 30.11.94 foram instituídos respectivamente, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e a Política Estadual de Recursos Hídricos.

A Política Estadual de Recursos Hídricos, como instrumento de utilização racional da água compatibilizada com a preservação do meio ambiente (art. 1º), tem como princípios fundamentais (inc.I): a) o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, descentralizado e participativo, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos e das fases meteórica, superficial e subterrânea do ciclo hidrológico; b) as bacias hidrográficas constituem unidades básicas de planejamento do uso, conservação e recuperação dos recursos hídricos; c) a água deve ser reconhecida como um bem público de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada com a finalidade de gerar recursos para financiar a realização das intervenções necessárias à utilização e à proteção dos recursos hídricos; d) o uso da água para fins de diluição, transporte e assimilação de esgotos urbanos e industriais, por competir com outros usos, deve ser também objeto de cobrança; e) sendo os recursos hídricos bens de uso múltiplo e competitivo, a outorga de direitos de uso é considerada instrumento essencial para o seu gerenciamento.

Para se promover a gestão dos recursos hídricos de forma integral e integrada há que se dispor de três elementos fundamentais, quais sejam: arcabouço jurídico e legal, arranjo institucional e conhecimento científico e tecnológico.

Entende-se por arcabouço jurídico e legal o conjunto de leis e regulamentos que dão suporte legal à implantação e ao processo de gestão dos recursos hídricos. Já por arranjo institucional entende-se o processo de interação institucional, onde a função de cada instituição é devidamente caracterizada, bem como as suas interfaces com as demais. O terceiro elemento, conhecimento científico e tecnológico, é fundamental e é entendido como a existência da estrutura adequada e dos recursos necessários com vistas à realização de estudos e pesquisas que gerem conhecimentos para a gestão dos recursos hídricos¹⁶

Muito embora o Estado de Santa Catarina já conte com um avançado arcabouço jurídico e legal sobre recursos hídricos, segundo CAUBET¹⁷, o mesmo 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

¹⁶ SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Bacias Hidrográficas de Santa Catarina: diagnóstico geral. Florianópolis, 1997, p.14.

¹⁷ CAUBET, C. G. Op. cit. p. 17-18.

listagem de competências atribuídas a diversos órgãos. Isso pode ser ilustrado com a lista de competências do CERH, tal como elencadas no art. 4 da Lei nº 9.022/93: nem todas as atribuições do Conselho constam da relação, pelo fato de algumas delas terem sido criadas ou formuladas na Lei (posterior) nº 9.748/94. Entretanto, tanto do ponto de vista da técnica jurídica como, sobretudo, por razões simplesmente operacionais (facilitar as tarefas de todos os futuros operadores da gestão dos recursos hídricos, que apenas raras vezes terão formação jurídica), os diversos estatutos relativos aos recursos deverão de apresentar-se, formalmente, como referências completas e de preferência auto-explicativas e suficientes. Esse trabalho de retificação formal na apresentação deverá ser combinado, por outro lado, com os ajustes estruturais necessariamente induzidos pelas disposições da Lei Federal nº 9.433/97”.

Isto, ainda segundo CAUBET¹⁸, faz com que a reforma dos textos adquira uma dimensão qualitativa que abrange muito mais do que um simples ajuste de redação. Com efeito, as implicações econômicas, políticas e sociais da Política Nacional de Recursos Hídricos são de tal monte, que seria indispensável promover um amplo debate sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, com a participação de todos os setores interessados e com informação sistemática à população em geral. Isso é simplesmente o preço a pagar para garantir o êxito de medidas que terão profundo impacto sobre o exercício da própria cidadania. É inevitável que o debate seja realizado, pois torna-se óbvio, com essas 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.

Neste sentido, tem sido alentador o surgimento das propostas de criação de alguns Comitês de Bacia no Estado (Comitê do rio Itajaí e Comitê do rio Tubarão), que vêm estimulando e ampliando a discussão destas questões nas suas áreas de atuação.

Com relação a estrutura institucional, o Estado dispõe do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, como órgãos que atuam na definição de políticas e na gestão e coordenação de atividades. A Fundação do Meio Ambiente, responsável pela fiscalização das ações na área ambiental, completa a estrutura operacional do Estado. Vários outros órgãos e instituições federais e estaduais exercem algum tipo de ação ou interferência sobre os recursos hídricos (anexo 1).

Porém, há que se ter em mente, que na implementação da política de recursos hídricos o arranjo institucional não se dará apenas entre os órgãos do poder público. Como a unidade de planejamento é a bacia hidrográfica, o desenho de um arranjo institucional deve iniciar, portanto, com a “identificação dos interesses que norteiam os diversos tipos de organização existentes ou atuantes na bacia. É necessário fazer um estudo aprofundado de cada tipo de organização, caracterizando seu papel efetivo dentro da bacia do ponto de vista econômico, social e ecológico” (FRANK¹⁹, 1995).

No caso do gerenciamento dos recursos hídricos, FOX²⁰ afirma que os grupos de interesse podem ser classificados em três categorias: os setoriais (relacionados com os diversos usos da água), os organizacionais (das entidades burocráticas) e os regionais (que transcendem os setores afetados, defendendo o desenvolvimento regional). Neste aspecto,

¹⁸ CAUBET, C. G. Idem p.19.

¹⁹ FRANK, B. Op. cit.

²⁰ FOX, I. K. Institutions for water management in a changing world. **Natural Resources Journal**, New Mexico, v.16, p.743-758. October, 1996 (Reprint)

caminhou bem a legislação estadual, pois acabou adotando esta mesma classificação de grupos de interesse, no que diz respeito à composição dos comitês de bacia, uma vez que a lei se refere a: (a) usuários da água, (b) órgãos da administração estadual e federal e (c) população da bacia.

No que diz respeito ao conhecimento científico e tecnológico, o Estado apresenta ainda uma situação de deficiência que começa a ser corrigida. Com certeza grande avanço se terá nesta área, com a implantação efetiva dos Comitês, a criação das Agências de Água e a elaboração dos planos das bacias hidrográficas.

Gerenciamento dos recursos hídricos na bacia do Itajaí

A questão do gerenciamento dos recursos hídricos assume importância relevante para o Vale do Itajaí ao levar-se em consideração o problema das enchentes, e, especialmente, a insegurança gerada pela inconstância na manutenção das barragens, após a extinção do DNOS em 1990.

Estes fatos fizeram surgir recentemente, um movimento em prol da criação de um mecanismo regional de gerenciamento ambiental, com ênfase no controle das enchentes.

Este movimento teve sua origem numa reunião promovida pela ACIB - Associação Comercial e Industrial de Blumenau, em 08/03/96 e que contou com a participação de diversas entidades representativas do vale do Itajaí. Na oportunidade decidiu-se constituir um grupo de trabalho que propusesse uma estrutura de gerenciamento adequada.

O grupo de trabalho, foi composto por representantes de oito entidades: FURB - Universidade Regional de Blumenau, UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí, FEDAVI - Fundação Educacional do Alto Vale do Itajaí, AMAVI - Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí, AMMVI - Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí, AMFRI - Associação de Municípios da Foz do Rio Itajaí, ACIB - Associação Comercial e Industrial de Blumenau, SDM - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Em 03 de maio de 1996, em reunião realizada na Câmara de Vereadores de Blumenau, foi apresentada e aprovada a proposta de criação do Comitê do Itajaí, bem como a sua composição. A partir daí, formou-se o Grupo Pró-Comitê do Itajaí, com representantes das mesmas entidades citadas anteriormente, mais a inclusão da FEBE - Fundação Educacional de Brusque e da ACIRS - Associação Comercial e Industrial de Rio do Sul, cuja tarefa seria a de elaborar o estatuto do Comitê, bem como as ações futuras.

Tendo como marco jurídico, inicialmente a Política Estadual de Recursos Hídricos e, posteriormente (a partir de janeiro de 1997) a Política Nacional de Recursos Hídricos, foi elaborado o regimento do Comitê do Itajaí (que aguarda para a sua conclusão, a regulamentação da Lei Federal nº 9.433), órgão de caráter regional que visa promover o gerenciamento dos recursos hídricos na bacia do Itajaí, dentro da ótica do desenvolvimento sustentável e de forma descentralizada, participativa e integrada.

Em 23 de junho de 1997 o CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos aprovou a minuta de decreto de criação do Comitê do Itajaí, sendo que, para a sua efetivação, falta somente a sanção por parte do Governador do Estado.

Segundo o referido decreto, a área de atuação do Comitê do Itajaí é a bacia hidrográfica do Rio Itajaí e seus tributários.

O Comitê é integrado por 40% de representantes dos usuários da água, 40% de representantes da população da bacia, através dos poderes executivo e legislativo

municipais, de parlamentares da região e de organizações e entidades da sociedade civil e 20% de representantes dos diversos órgãos da administração federal e estadual atuantes na bacia e que estejam relacionados com os recursos hídricos (anexo 2).

Uma vez sancionada a criação do Comitê do Itajaí, a sua Secretaria Executiva será exercida temporariamente pelo Grupo de Trabalho já existente, com a fiscalização do Ministério Público Estadual, de modo a fornecer apoio ao Comitê até a sua implantação definitiva. Compete a esta Secretaria Executiva ainda, num prazo de 180 dias, criar o regimento definitivo do Comitê do Itajaí em estrita observância da Lei Federal nº 9.433/97 e da Lei Estadual nº 9.748/94, e apresentá-lo para aprovação ao CERH - Conselho Estadual dos Recursos Hídricos.

A experiência que se inicia com a criação do Comitê do Itajaí é uma forma inovadora e moderna de participação solidária e de co-responsabilidade do Poder Público e da sociedade para conservar e recuperar os recursos hídricos: um bem público de valor inestimável para as atividades econômicas e sociais e para a melhoria da qualidade de vida da população regional.

Conclusão

A Lei Federal nº 9.433, de 08.01.97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, representou um significativo avanço ao criar um sistema de gerenciamento descentralizado e participativo e eleger a bacia hidrográfica como a unidade territorial básica de implementação desta política. Assim, cada bacia terá um comitê que servirá como foro para articulação das ações do Poder Público e dos usuários. A mesma lei enfatizou a prática de planejamento do uso e conservação dos recursos hídricos, determinando a elaboração de planos de recursos hídricos a nível nacional, estadual e de bacias hidrográficas.

A efetividade da gestão adequada da água, depende no entanto, da mobilização da sociedade que vive em cada bacia hidrográfica. Isto ficou claro, com a experiência de criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Itajaí. Pois, apesar da existência de um marco jurídico a nível nacional (Lei nº 9.433/97) e estadual (Lei nº 9.748/94) a regulamentar a gestão dos recursos hídricos, o fator que impulsionou todo o processo de criação do Comitê e que aglutinou as diversas instituições na defesa desta idéia, foi o problema das enchentes no Vale do Itajaí. O arcabouço legal é fundamental com certeza, mas sem a variável "vontade regional" em torno de um problema comum, ele se constituirá em letra morta.

De acordo com Paulo Afonso Romano, a questão hídrica no Brasil é um problema de cidadania, por outro lado, esta cidadania pelas águas deve ser exercida, no sentido estabelecido por José Bernardo Toro Arango: *Cidadão é a pessoa capaz de criar ou transformar, com outros, a ordem social e a quem cabe cumprir e proteger as leis que ele mesmo ajuda a criar.*

O Movimento de cidadania é público e é visto como um desafio que o povo brasileiro terá de enfrentar como compromisso ético, na busca de uma melhor qualidade de vida. E é neste sentido que as comunidades regionais terão de caminhar.