

O PROCESSO DE CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS PARA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

LOPES, Mario Marcos Lopes. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – Uniara. E-mail: mmarlopes@ig.com.br.

TEIXEIRA, Denilson. Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental, docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro Universitário de Araraquara – Uniara. E-mail: dteixeira@uniara.com.br.

RESUMO

A água está entre os bens mais preciosos do patrimônio ambiental da Terra; entretanto, as ações antrópicas e as atividades econômicas têm provocado a contaminação e a degradação dos mananciais superficiais e subterrâneos. Em consequência, emerge a necessidade de se conciliar o desenvolvimento e o gerenciamento dos recursos naturais. Diversas conferências nacionais e internacionais vêm sendo realizadas com o objetivo de difundir essa ideia. No Brasil, esse novo modelo de Gestão de Recursos Hídricos começa a ser implantado, culminando com a promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos e, posteriormente, com a Política Nacional de Recursos Hídricos. Essas legislações adotam a bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas. Assim, o objetivo principal deste trabalho é apresentar a evolução do processo de organização e criação dos comitês de bacia. O levantamento bibliográfico em documentos oficiais do governo do Estado e emanados dos comitês, e análise documental dos dados (atas, deliberações das reuniões no período de 1996 a 2009) foram os procedimentos metodológicos selecionados para a coleta de dados. A experiência dos comitês de bacia é considerada inovadora por tratar de colegiados com ação efetivamente deliberativa, incorporando princípios norteadores que preconizam a gestão compartilhada, tendo como base de sustentação a descentralização, a integração e a participação no destino dos recursos hídricos de cada região da bacia. Entretanto, é preciso ainda intensificar a participação dos usuários e demais segmentos da sociedade para que esses colegiados funcionem realmente como "parlamento das águas".

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Recursos Hídricos; Comitês de Bacia Hidrográfica; Bacia Hidrográfica.

ABSTRACT

Water is among the most precious goods in Earth's environmental heritage, however, the economic activities have caused the contamination and degradation of surface and underground springs. Consequently, emerges the need to reconcile the development and the management of natural resources. Several national and international conferences have been taken place to spread this idea. In Brazil, this new model of water resources management is beginning to be implanted, culminating in the approval of The State Water Resources Policy and, later, in the National Water Resources Policy. This legislation takes the river basin as a regional unity of water planning and management. The objective of this work is to present the evolution of the process of organization and creation of river basin committees. Literature search as well as documentary analysis (minutes, decisions) were used as research methodology. The experience of basin committees is considered an innovation for considering deliberative groups with effectively deliberative actions, incorporating guiding principles favoring shared management, taking as a support basis decentralization, integration and participation in the destiny of water resources in each region of the river basin. However, it is also necessary to intensify the involvement of users and other segments of society so that these groups can really work as "Water Parliament".

KEYWORDS: Water Management; River Basin Committees; Watershed.

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da *Constituição* de 1988, diversos Estados brasileiros aprovaram leis que reorganizaram o sistema de Gestão dos Recursos Hídricos. O novo modelo adotado no país enfatiza a gestão integrada dos usos múltiplos da água, tendo por base a bacia hidrográfica. O processo de formação desses colegiados foi desenvolvido nos Estados, ao longo dos anos 90; em 1997 foi aprovada a Lei Federal de Recursos Hídricos, que também prevê a constituição de Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH e seus braços executivos, as Agências de Bacias Hidrográficas (ANA, 2002).

Essas ações, estabelecidas por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos, visam criar um novo senso de valores, capaz de redefinir as prioridades na direção de um futuro justo, equitativo e sustentável, visto que a crescente degradação ambiental vem se tornando uma ameaça para a sociedade. E, para minimizá-la, são necessários esforços mútuos da sociedade civil, das instituições organizadas e do governo, por meio de estudos e de planejamento de ações direcionadas. Por isso, os Comitês de Bacias Hidrográficas têm um papel primordial, pois são órgãos colegiados destinados a atuar como "parlamentos das águas", ou seja, fóruns de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica.

O tema relacionado à Gestão dos Recursos Hídricos vem ganhando cada vez mais relevância no cenário nacional e internacional, devido à importância do manejo sustentável da água para o bem-estar das populações e para o desenvolvimento dos países.

O assunto mostra-se como um terreno extremamente fértil para o desenvolvimento de estudos e, nessa perspectiva, se destacam dois grupos de pesquisa voltados à análise de suas ações no Estado de São Paulo: o do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Procam da Universidade de São Paulo – USP, com a produção de inúmeros artigos, dissertação e tese, e o segundo grande grupo

desenvolve suas pesquisas na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), sob a orientação do Prof. Dr. José Luiz Caruso Ronca, produzindo dezenas de artigos científicos, capítulos de livros, dissertação de mestrado e teses de doutorado.

Desse modo, considerando a importância dos Comitês de Bacias Hidrográficas para a gestão integrada dos recursos hídricos, o objetivo principal deste trabalho é apresentar a evolução do processo de organização e criação dos organismos de bacia.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em uma primeira etapa foi realizado um levantamento bibliográfico, para elaboração de um histórico sobre a criação e implantação dos comitês de bacias. Esse levantamento realizou-se através de pesquisa e coleta de documentos nos acervos da Coordenadoria de Recursos Hídricos, situada na cidade de São Paulo-SP, contando também com pesquisas na página eletrônica do Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (www.sigrh.sp.gov.br).

A pesquisa também recorreu a textos subsidiários, como os documentos oficiais do governo do Estado e emanados dos comitês, como os Relatórios Zero, a coletânea da legislação sobre os recursos hídricos do Brasil e do Estado de São Paulo, os Planos de Bacias e os Relatórios da Situação dos Recursos Hídricos, bem como o Manual de Procedimentos Operacionais para Investimento – Fehidro e o documento "Fundamentos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de usuários urbanos e industriais", além de outras publicações específicas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Gestão de Recursos Hídricos

A água está entre os bens mais preciosos do patrimônio ambiental da Terra. Essencial à continuidade da vida, é também insumo básico para quase todas as atividades humanas e, em consequência, para o desenvolvimento de qualquer sociedade.

A própria história das civilizações mostra que a

prosperidade das comunidades sempre dependeu da disponibilidade dos recursos naturais, especialmente da água. Entretanto, todas as atividades econômicas desenvolvidas pela sociedade moderna, combinadas com o acelerado crescimento da demanda populacional e urbana, têm causado uma grande pressão sobre os mananciais superficiais e subterrâneos de água, provocando a contaminação e degradação dos mesmos (KESSLER, 2004).

Esses problemas globais relacionados à poluição e à escassez de água trouxeram a necessidade de gerenciar este recurso cada vez mais valioso, utilizando-o de forma mais racional e eficaz.

As primeiras discussões internacionais, chamando a atenção para a necessidade da reforma e modernização da gestão dos recursos hídricos, ocorreram na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar Del Plata no mês de março de 1977, cujo Plano de Ação recomendava, dentre outras, que:

Cada país deve formular e analisar uma declaração geral de políticas em relação ao uso, à ordenação e a conservação da água, como marco de planejamento e execução de medidas concretas para a eficiente aplicação dos diversos planos setoriais. Os planos e políticas de desenvolvimento nacional devem especificar os objetivos principais da política sobre o uso da água, a qual deve ser traduzida em diretrizes e estratégias, e subdivididas, dentro do possível, em programas para o uso ordenado e integrado do recurso (ANA, 2002, p. 54).

Diante desse fato, na década de 1980 surge a necessidade de se conciliar o desenvolvimento com a proteção e gerenciamento dos recursos naturais, em especial os hídricos. Essa relação entre desenvolvimento e meio ambiente passou a ocupar lugar central nos debates.

Em 1985, a Assembléia-Geral das Nações Unidas cria a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em seu relatório final – Nosso

Futuro Comum – apresenta a ideia do desenvolvimento sustentável: "o desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades" (SÃO PAULO, 2004, p.36).

Posteriormente, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, o conceito proposto para a expressão desenvolvimento sustentável consolida-se, passando a permear as negociações internacionais em matéria de meio ambiente.

As discussões e conclusões desses e de outros eventos, difundiu a ideia de que todos os recursos naturais devem ser protegidos e seu uso deve ser orientado por um planejamento racional, com vistas a evitar as repercussões prejudiciais ao meio ambiente.

Esse modelo de Gestão dos Recursos Hídricos deveria ainda promover a articulação institucional e comunitária no âmbito estadual; formular política de água, preservação e saneamento; promover a articulação com órgãos municipais; elaborar planos plurianuais de investimento; estabelecer critérios para a outorga de águas públicas estaduais; estabelecer normas e critérios para a construção de açudes em rios estaduais; executar as funções de planejamento, administração e regulamentação; e gerenciar as reservas hídricas superficiais e subterrâneas (CAMPOS, 2003).

POLÍTICA DAS ÁGUAS

Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

A preocupação com o meio ambiente em nosso país não é fato recente; no Brasil Colônia, foram instituídas Ordenações Portuguesas (Ordenações Manuelinas e Afonsinas – primeiro Código Europeu), que disciplinavam as relações do homem com o meio ambiente, oriundas de Portugal e vigentes até o advento do *Código Civil*, em 1916 (GALIMBERTI, 2003).

Entretanto, esses regimentos, cartas régias, ordenações avulsas e provisões vindas de Portugal visavam à proteção do meio ambiente de modo geral.

O governo só veio a se preocupar com a elaboração de normas legais que regulamentassem atividades produtivas (mineração, agricultura e pesca) e normatizassem a utilização de recursos naturais, como floresta e água, a partir de 1906.

O Brasil teve em sua história uma infinidade de Constituições, até culminar com a criação do primeiro órgão florestal, em 1921, que sofreu ao longo de sua trajetória inúmeras mudanças em sua denominação, sendo substituído em 1989 pela criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

A primeira legislação disciplinando os usos da água no País é de 1934, promulgada sob a inspiração da Constituição alemã de Weimar, e instituiu o *Código de Águas*.

No período seguinte, ocorrem sucessivas mudanças na legislação brasileira. A *Constituição* de 1946, promulgada após a queda do governo de Vargas, não apresentou grandes inovações em relação aos recursos hídricos; a principal alteração foi em relação ao domínio hídrico, que excluiu os municípios detentores de domínio das águas, ficando sob a responsabilidade do Estado e da União. Essa *Constituição*, com 21 anos de vigência, recebeu inúmeras alterações através de Emendas Constitucionais, até 1964, quando se traçaram as novas diretrizes institucionais do Brasil pós-movimento revolucionário, sendo posteriormente promulgada uma nova *Constituição*, em 1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (ALVIM, 2003).

Esse modelo de atuação do governo perdurou até o final dos anos 70 e início dos 80, quando os efeitos adversos do desenvolvimento econômico (poluição do ar, da água, etc.) no Sul e Sudeste do país começaram a afetar não somente a saúde da população, mas também o setor produtivo. Como consequência, surgiram conflitos entre os usuários dos recursos naturais, com destaque para os dos recursos hídricos (ASSUNÇÃO e BURSZTYN, 2001).

Nota-se, ao longo dessa trajetória, que os interesses existentes dentro do vasto campo de utilização dos recursos hídricos já demonstram que a administração desse bem natural é extremamente complexa. A

primeira tentativa do governo de harmonizar interesses competitivos, conflitantes e integrar as ações de intervenções nas bacias hidrográficas se deu em 1978, com a criação do Comitê de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH e vários comitês-executivos nas bacias hidrográficas mais impactadas do país (ASSUNÇÃO e BURSZTYN, 2001).

Outro importante passo foi a definição da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938 de 31.08.1981), visando assegurar a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e a consolidação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Outro passo decisivo para a formulação da política ambiental brasileira foi a promulgação da *Constituição Federal* de 1988, que previu em seu artigo 21, item XIX, a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (ALVIM, 2003).

Como consequência, a *Constituição* de 1988 delegou competência à União para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH e definir critérios de concessão de outorga, levando o governo a coordenar e a criar um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI para elaborar propostas de uma política e de um sistema de gerenciamento das águas para o país.

Após um longo período de discussão, foi aprovada e sancionada a Lei 9.433/97, instituindo a nova Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Com a aprovação dessa lei, o país inseriu em sua evolução institucional e legal o resultado de uma longa caminhada na busca do uso sustentável desse bem natural (MMA, 2006).

A nova política traz em seu texto quatro princípios básicos: a adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial para atuação da política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; os usos múltiplos e o reconhecimento da água como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; a gestão descentralizada e participativa do poder público, dos usuários e das comunidades. E, ainda,

cinco instrumentos de gestão das águas: o plano de recursos hídricos; o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso; a cobrança pelo uso; e o sistema de informações. Todos eles foram recomendados em várias conferências internacionais e eventos nacionais e têm sido utilizados com sucesso em vários países, como Alemanha e França (ASSUNÇÃO e BURSZTYN, 2001).

Nesse sentido, a principal dificuldade observada nos anos subsequentes à aprovação da lei referia-se ao arranjo institucional do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que necessitava de um órgão com atribuição executiva de implantar a Política Nacional de Recursos Hídricos. Baseada nessa possibilidade, o assunto foi discutido em diferentes níveis do governo federal e, em abril de 1999, o presidente da República anunciou a intenção de criar uma agência governamental na forma de uma autarquia, sob regime especial, para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O sistema poderia, então, com a criação dessa agência, dispor de uma entidade com autonomia, estabilidade e agilidade suficientes para fazer frente ao desafio de implantar o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos (ANA, 2002).

Diante disso, foi criada a Agência Nacional das Águas, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e dotada de autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de disciplinar a utilização dos recursos hídricos, de forma a controlar a poluição e o desperdício, para garantir a disponibilidade das águas para as gerações futuras (MMA, 2006).

Essa nova lei representou a concretização da modernização do setor e colocou o Brasil entre os países de legislação mais avançada do mundo no setor de recursos hídricos. Representou, ainda, uma verdadeira mudança nos modelos tradicionais de gestão das águas, ao romper conceitos e paradigmas arraigados na tradição brasileira em matéria de recursos hídricos – a começar pelo reconhecimento expresso de sua finitude e, portanto, de seu inequívoco valor econômico e socioambiental relevante (SENRA, 2007).

Política Estadual dos Recursos Hídricos

No final da década de 1970, conforme já descrito, a implantação em nível federal dos CEEIBHs, subordinados a um comitê específico do governo federal, destacou-se como uma das primeiras experiências para implantar o planejamento e a Gestão dos Recursos Hídricos. Apesar dessa proposta não ter produzido resultados efetivos, logo em seguida, em 1980, o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, promovido pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, reuniu diversos especialistas nacionais e internacionais, com o objetivo de debater os aspectos da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (ALVIM, 2003).

A partir de 1984, teve início um processo de avaliação da administração dos recursos hídricos. Esse estudo teve como resultado um relatório de caracterização da situação dos recursos hídricos no Estado de São Paulo e diretrizes para um melhor gerenciamento, com a adoção da dimensão da bacia hidrográfica, concebendo um modelo de gestão descentralizada em nível estadual.

As diretrizes para um melhor gerenciamento tiveram como resultado a criação das Diretorias de Bacias Hidrográficas, em 1986, facilitando assim a descentralização e a formulação de uma nova política para a Gestão dos Recursos Hídricos.

O Estado de São Paulo, desse modo, foi um dos principais protagonistas na criação do sistema integrado e na implantação dos instrumentos de Gestão dos Recursos Hídricos. Em 1987, através do Decreto Estadual 27.576 de 11 de novembro, criou-se o primeiro Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH, com a missão de propor políticas relativas aos recursos hídricos no Estado. Esse decreto institui ainda o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos, com a missão de elaborar o Primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos e estudos de implementação do Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos (SÃO PAULO, 2004).

Com a instalação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a Gestão dos Recursos Hídricos no Estado de São Paulo deveria apoiar-se em três

componentes básicos: 1) Política de Recursos Hídricos; 2) Planejamento dos Recursos Hídricos; 3) Administração de Recursos Hídricos.

Consolidando esse novo modelo, em julho de 1988, o governador em exercício instituiu o Decreto n.º 28.489, que apontou como modelo básico para fins de Gestão de Recursos Hídricos a Bacia do Rio Piracicaba, devido aos inúmeros conflitos em torno da relação entre a água e o desenvolvimento altamente industrializado, que colocou em risco os mananciais vitais à sobrevivência da população (ALVIM, 2003).

Posteriormente, em 1989, com a promulgação da *Constituição* do Estado de São Paulo, reforçou-se a criação de um sistema de recursos hídricos orientado pelos princípios da gestão integrada, descentralizada e participativa. Em seu Artigo 205, determina a criação do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com o objetivo de garantir e recuperar a quantidade e a qualidade das águas, recurso natural e finito, essencial à vida e ao desenvolvimento socioeconômico.

Efetivamente, o primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos foi editado em 1990 e aprovado pelo Decreto 32.954/91, e visava orientar a elaboração do Plano Quadrienal de Recursos Hídricos, com vigência no período de 1992 a 1995 (SÃO PAULO, 2004).

O Plano de 1990 (como ficou conhecido), apesar de seu caráter preliminar, foi um dos importantes instrumentos que auxiliaram o desencadeamento da nova política de recursos hídricos em processo de implantação no Estado de São Paulo. Apresentou um importante diagnóstico da situação de recursos hídricos e adotou a bacia hidrográfica como base físico-territorial a ser gerenciada de forma inter e intrarregional. Tal documento se divide em quatro partes, assim distribuídas: Plano Geral, Plano Interregional, Plano de Bacias e Programas Recomendados (ALVIM, 2003).

Esse plano deu subsídios para a elaboração da importante Lei Estadual 7.633, que iria, efetivamente, implantar a Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH e o Sistema Integrado de Gerenciamento dos

Recursos Hídricos – SIGRHI, em 1991.

Finalmente, em 1991, foi aprovada a Lei n.º 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que regulamentou a *Constituição* estadual e fundamentou o gerenciamento descentralizado, integrado e participativo, reconhecendo a água como um bem público e de valor econômico, tendo no comitê de bacia um instrumento para compatibilizar e adequar os seus usos, de acordo com as características de cada região. Estabeleceu ainda os critérios e princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos, assim como o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH, que buscaram responder a questões fundamentais para a Gestão dos Recursos Hídricos.

Essa legislação é de suma importância para o entendimento de toda a estrutura de Gestão dos Recursos Hídricos que se elabora, no estado de São Paulo, a partir de 1991. Através dela torna evidente que a viabilização dos objetivos da Política Estadual de Recursos Hídricos só se tornaria realidade à medida que fosse implantado o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH e elaborado o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH.

Entretanto, para a concretização dessa gestão ambiental integrada da bacia hidrográfica, os comitês paulistas deveriam receber aporte financeiro do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – Fehidro, que é o instrumento de apoio econômico-financeiro da Política Estadual de Recursos Hídricos, de acordo com a Lei Estadual 7663/91 (SÃO PAULO, 2006).

O Fehidro foi instituído pela Lei Estadual n.º 7663/1991, regulamentado pelo Decreto n.º 37.300/1993 e teve sua redação alterada pelo Decreto n.º 43.204/1998. Anualmente os recursos do Fehidro, hoje provenientes apenas dos *royalties* da geração da energia elétrica no estado, são destinados aos comitês de bacias, conforme critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH, visando ao suporte financeiro para viabilidade, implementação das metas e ações indicadas pelo Plano de Bacia e aprovadas pelo Comitê (CBH-MOGI, 1999).

Desse modo, o Estado de São Paulo serviu de base

para a formulação de políticas de outros estados, visto que a lei das águas paulista inovou não só nos instrumentos de gestão das águas, mas, também, ao criar o FEHIDRO.

Posteriormente, a maioria dos Estados das Regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste formularam suas políticas de recursos hídricos. Na realidade, esses Estados tinham pressa em organizar suas bases legais e institucionais, pois assim dispunham de instrumentos legais para enfrentar os conflitos de uso dos recursos hídricos, em função de sua escassez relativa e/ou do comprometimento da qualidade de suas águas, além de articular e negociar com o governo a gestão dos rios federais que cortam seus Estados, de modo a influir na concessão de outorga para os diversos usos (ASSUNÇÃO e BURSZTYN, 2001).

Desse modo, as políticas de recursos hídricos foram sendo elaboradas e aprovadas de acordo com a problemática da água existente em cada Estado (escassez e/ou poluição, conflitos, etc.). Em todas as políticas foram previstas a criação dos conselhos estaduais de recursos hídricos e dos comitês de bacias hidrográficas, com suas respectivas agências, fazendo do Brasil um país com legislação mais avançada no setor de recursos hídricos.

Comitê de Bacia Hidrográfica: objetivos, organização e aspectos gerais

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, incorpora princípios e normas para a Gestão de Recursos Hídricos, adotando a definição de bacias hidrográficas como unidade de estudo e gestão (TEODORO *et al.*, 2007).

Entretanto, conforme já descrito anteriormente, o estado de São Paulo foi o pioneiro na aprovação da lei das águas e na adoção desse novo modelo de gestão no país (Lei 7.663/91), tendo a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento.

No Estado de São Paulo, a legislação, ao adotar a bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, resultou na

delimitação de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI, cujos órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs (RIBEIRO, 2009).

Em 1993, já sob a égide do novo arranjo institucional, o estado paulista criou o Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Na sequência, entre 1993 e 1997, foram criados 20 Comitês de Bacias Hidrográficas no Estado de São Paulo, que se constituíram em Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI. Atualmente, o Estado de São Paulo conta com 21 comitês de bacias, atuantes em 22 UGRHIs (ANA, 2002).

Esse modelo adotado no estado paulista e posteriormente no país é inspirado no modelo francês, que é por sua vez adaptado do sistema alemão. Teoricamente, o comitê de bacia paulista funciona como um verdadeiro "parlamento das águas", a partir de princípios norteadores que preconizam a gestão compartilhada, tendo como base de sustentação a descentralização, a integração e a participação no destino dos recursos hídricos de cada região de bacia.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas, instituídos no Estado de São Paulo, são órgãos colegiados descentralizados, com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, constituídos por representantes de três segmentos com paridade de voto: municípios, Estado e sociedade civil com sede na bacia. Uma importante discussão sobre a implantação dos comitês pode ser encontrado em Abers e Jorge (2005).

Diversas funções competem aos CBHs, segundo a Lei n.º 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Entre elas se destaca o desafio da elaboração do Relatório de Situação e Caracterização Geral da Bacia Hidrográfica – o "Relatório Zero", cujos objetivos são traçar um retrato da situação ambiental, estabelecendo metas e um plano de ações – e do Plano de Bacia – que, de acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos, deve ser um documento de referência para orientar o processo de planejamento. Seu êxito, assim como sua continuidade administrativa, somente serão possíveis

com o apoio da comunidade, independentemente das alternâncias políticas.

Alguns autores mostram que a instalação desses órgãos gestores e a gestão dos recursos hídricos são tarefas um pouco mais complexas do que se imaginava. Abers e Keck (2004) indicam que os especialistas em recursos hídricos não esperavam tamanha dificuldade na implementação da nova legislação. As autoras observaram que, sem uma visão mais ampla do contexto político-institucional, muitos técnicos interpretaram os contratempos (desafios sociais e políticos) como obstáculos decorrentes de interesse ou ignorância, em vez de compreendê-los como etapa necessária da transição para o novo modelo no ambiente sociopolítico, permitindo um intervalo de tempo necessário para que os atores sociais o assumissem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação relativa aos recursos hídricos adotada no Brasil e no estado de São Paulo é avançada e importante para a ordenação territorial do país, pois apresenta um processo de gestão institucionalmente fragmentado para uma legislação integrada e descentralizada; entretanto, implica mudanças importantes dos administradores públicos e dos usuários, já que requer receptividade ao processo de constituição de parcerias.

Apesar da grande inovação trazida por esse novo modo de gestão, a instalação de um comitê não significa que ele esteja atuando com eficiência. O efetivo funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas implica modificações profundas no âmbito cultural e administrativo do estado brasileiro. A criação dos comitês marca o início da ruptura com políticas desenvolvimentistas e ambientais pontuais e são peças fundamentais para a garantia do sucesso da gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil.

A implantação dos CBH requer uma priorização política clara da proteção do patrimônio ainda existente, da prevenção contra novos problemas que possam surgir dentro da bacia e uma hierarquização das frentes de enfrentamento do passivo ambiental. Essa nova

política deve repercutir na formulação de um novo modelo de desenvolvimento.

Diante da complexidade da Gestão dos Recursos Hídricos, os Comitês de Bacias Hidrográficas têm um grande desafio na efetivação e consolidação desse processo; por outro lado, se apresentam como importantes unidades de estudo, gestão e planejamento e têm produzido resultados positivos que devem estender-se a outras instâncias.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacias estão sendo criados? **Revista Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 2, jul./dez. 2005.
- ABERS, R.; KECK, M. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estado da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Santa Catarina, v. 6, n. 1, p. 55-68, maio. 2004.
- ANA. Agência Nacional de Águas. **A evolução dos recursos hídricos no Brasil**. Brasília: ANA, 2002.
- ALVIM, A. A. T. B. **A contribuição do comitê do Alto Tietê à gestão da bacia metropolitana, 1994-2001**. 2003. 549 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- ASSUNÇÃO, F. N.; BURSZTYN, M. A. A. As políticas das águas do Brasil. In: ENCUESTRO DE LAS ÁGUAS, 3, 2001, Santiago. **Anais...** Santiago: Encuentro de Las Águas, 2001.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. **Plano nacional de recursos hídricos: panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. v.1.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto Estadual n.º 37.300, de 25 de agosto de 1993. Regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO. **Legislação.** São Paulo. Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, 2002. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LE/Decretos/06_DECRETO_n_37300_de_25_de_agosto_de_1993.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Lei Estadual n.º 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LE/Leis/03_LEI_n_7663_de_30_de_dezembro_de_1991.htm>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. Lei Federal n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LF/Leis/Lei9_433.htm>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. Resolução n.º 32, de 15 de outubro de 2003. Institui a Divisão hidrográfica Nacional. Disponível em: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/resolucoes/cnrh/32_2003_divisao_hidrografica_nacional.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

CAMPOS, N. Política de águas. In: CAMPOS, N. & STUART, T. (Eds.). **Gestão de águas:** princípios e práticas. Porto Alegre: ABRH, 2003.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MOGI GUAÇU/CREUPI. **Diagnóstico da bacia hidrográfica do rio Mogi Guaçu – UGRHI-09.** "Relatório Zero". São Paulo: CBH-MOGI/CREUPI, 1999.

GALIMBERTI, P. F. **Os comitês de bacias e o**

princípio participativo no estado democrático. 2003. 136 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2003.

KESSLER, L. F. **Fatores intervenientes na formação de organismos de bacia:** análise do processo de criação e atuação dos organismos de gerenciamento da região hidrográfica da bacia do rio Jacutinga. 2004. 94 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Centro de Ciências Tecnológicas, da Universidade Regional de Blumenau – FURB, Blumenau, 2004.

KETTELHUT, J. T. S., AMORE, L., LEEUWESTEIN, J. M. A experiência brasileira de implementação de comitês de bacias hidrográficas. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, 1998, Gramado. **Anais...** Gramado: ABRH, 1998.

RIBEIRO, W. C. **Governança da água no Brasil:** uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de recursos hídricos. **Plano Estadual de recursos hídricos:** 2004/2007 Resumo. São Paulo: DAEE, 2006.

SÃO PAULO. (Estado) **Constituição do Estado de São Paulo.** São Paulo: DOE, 1989.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Gestão participativa das águas.** São Paulo, 2004.

SENRA, J. B. Lei das águas: 10 anos na gestão dos recursos hídricos. **Revista ECO 21,** Rio de Janeiro, n. 122, jan. 2007.

TEODORO, V. L. I.; TEIXEIRA, D.; COSTA, D. J. L.; FULLER, B. B. O conceito de bacia hidrográfica e a importância da caracterização

morfométrica para o entendimento da dinâmica ambiental local. **Revista UNIARA**, Araraquara, v. 20, p. 137-156. 2007.

RECEBIDO EM 2/5/2011
ACEITO EM 29/6/2011